



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset

Työryhmän raportti

Valtiovarainministeriön julkaisu – 37/2017



Julkisen hallinnon ICT

Valtiovarainministeriön julkaisuja 37/2017

Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset

Työryhmän raportti



Valtiovarainministeriö

ISBN:978-952-251-900-9 (nid)

ISBN:978-952-251-901-6 (pdf)

Taitto:Valtioneuvoston hallintoyksikkö/Tietotuki- ja julkaisuyksikkö / Anja Jävinen

Helsinki 2017



Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö		syyskuu 2017
Tekijät	Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistä selvittänyt työryhmä		
Julkaisun nimi	Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjaukset Työryhmän raportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 37/2017		
Diaari/hankenumero		Teema	Julkisen hallinnon ICT
ISBN painettu	978-952-251-900-9	ISSN painettu	1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-901-6	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-901-6		
Sivumäärä	219	Kieli	suomi
Asiasanat	tiedonhallinta, julkisuuslaki, tiedonsaantioikeus, asianhallinta, tietoturvallisuus		
Tiivistelmä <p>Tiedonhallintaa koskeva lainsäädäntö on nykyisessä tilanteessa hajanaista, runsasta ja epätarkkaa. Tiedonhallintaa koskevaa lainsäädäntö ei vastaa 2000 -luvulla tapahtuneisiin toimintaympäristön muutoksiin, jossa palvelutuotannossa on siirrytty asiakirjakeskeisestä tiedonhallinnasta asia- ja palvelukeskeiseen tiedonhallintaan. Viranomaisten sujuva tiedonvaihto on keskeinen osa viranomaisten toimivaa yhteistyötä ja hyvän hallinnon toteuttamista. Tiedonvaihtoa koskevassa sääntelyssä on kuitenkin huomioitava myös jatkossa erilaiset salassapitointressit sekä henkilötietojen suoja, mutta sääntely voidaan keventää toimivalla yleislailla.</p> <p>Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistä selvittänyt työryhmä katsoo, että tiedonhallinnan lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi ryhtyä valmistelemaan yleislakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta. Uusi laki korvaisi työryhmän näkemyksen mukaan muun muassa nykyiset julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011), arkistolain (831/1994), osan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetusta laista (13/2003) sekä osan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista (621/1999).</p> <p>Työryhmä korostaa tiedon saatavuutta ja eheyttä. Näihin tavoitteisiin pääsemiseksi työryhmä ehdottaa muun muassa viranomaisten velvoittamista huolehtimaan tietojen saatavuudesta rajapintojen avulla, ja että erillisiä tietolupamenettelyjä karsittaisiin viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa. Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi työryhmä ehdottaa, että kuntien ja valtion viranomaisten tietojärjestelmien rajapintakuvaukset säädetään lähtökohtaisesti avoimiksi. Viranomaisten välinen tiedonvaihto olisi työryhmän ehdotuksen mukaisesti toteutettava ensisijaisesti rajapintojen kautta. Työryhmä ehdottaa tietoturvallisuutta koskevien säännösten uudistamista sekä tiedonhallinnan kuvausvelvollisuuksien keventämistä ja yhdenmukaistamista. Työryhmä pitää välttämättömänä tietoaineistojen säilyttämistä ja arkistointia koskevan sääntelyn uudistamista.</p>			
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Painopaikka ja vuosi	Lönnerberg Print & Promo, 2017		
Julkaisun myynti/ jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet		september 2017
Författare	Arbetsgrupp som utrett utvecklingen av lagstiftningen om informationsförvaltningen		
Publikationens titel	Riktlinjer för utveckling av lagstiftningen om informationsförvaltningen Arbetsgruppsrapport		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 37/2017		
Diarie-/ projektnummer		Tema	Offentliga förvaltningens ICT
ISBN tryckt	978-952-251-900-9	ISSN tryckt	1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-901-6	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-901-6		
Sidantal	219	Språk	finska
Nyckelord	informationsförvaltning, offentlighetslagen, rätt till information, ärendeförvaltning, datasäkerhet		
Referat <p>Lagstiftningen om informationsförvaltningen är i dagsläget utspridd, överflödig och inexact. Lagstiftningen om informationsförvaltningen motsvarar inte de ändringar i verksamhetsmiljön som ägt rum under 2000-talet, då man inom tjänsteproduktionen övergått från en dokumentcentrerad informationsförvaltning till en ärende- och tjänstecentrerad informationsförvaltning. Ett smidigt utbyte av information mellan myndigheter är en central komponent i ett fungerande samarbete mellan myndigheter och genomförandet av god förvaltning. I regleringen som gäller informationsutbyte bör dock olika sekretessintressen samt skyddet för personuppgifter även i framtiden beaktas, men regleringen kan lindras med en fungerande allmän lag.</p> <p>Arbetsgruppen som utrett utvecklingen av lagstiftningen om informationsförvaltningen anser att man i den vidare beredningen av lagstiftningen om informationsförvaltning borde börja bereda en allmän lag om den offentliga förvaltningens informationsförvaltning. Den nya lagen skulle enligt arbetsgruppens vision ersätta bland annat nuvarande lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (634/2011), arkivlagen (831/1994), en del av lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) samt en del av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).</p> <p>Arbetsgruppen betonar tillgänglig och korrekt information. För att uppnå dessa mål föreslår arbetsgruppen bland annat att myndigheterna åläggs att se till att informationen är tillgänglig med hjälp av gränssnitt och att man avskaffade olika datatillståndsförfaranden från informationsutbytet mellan myndigheter. För att främja kompatibilitet mellan datasystemen föreslår arbetsgruppen att beskrivningarna av kommunala och statliga myndigheters datasystemsgränssnitt föreskrivs i praktiken som öppna. Informationsutbytet mellan myndigheter skulle enligt arbetsgruppens förslag kunna i första hand genomföras via gränssnitt. Arbetsgruppen föreslår en reform av bestämmelserna som gäller informationssäkerhet samt att informationsförvaltningens beskrivningsskyldighet görs lättare och förenhetligas. Arbetsgruppen anser det vara nödvändigt att reformera regleringen av förvaring och arkivering av datamaterial.</p>			
Förläggare	Finansministeriet		
Tryckort och år	Lönnberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance		September 2017
Authors	Working group examining the development of information management legislation		
Title of publication	Policies for the development of information management legislation Working group report		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 37/2017		
Register number		Subject	Public Sector ICT
ISBN (printed)	978-952-251-900-9	ISSN (printed)	1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-901-6	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-901-6		
Pages	219	Language	Finnish
Keywords	information management, Act on the Openness of Government Activities, right to obtain information, case management, information security		
Abstract In its current state, legislation that applies to information management is fragmented, abundant and in accurate. Legislation that applies to information management does not correspond with the changes that have taken place in the operating environment in the new millennium, where service provision has moved on from document-based information management to substance and service-based information management. The smooth exchange of information between authorities is a key part of well-functioning cooperation between authorities and the realisation of good administration. However, regulations that apply to information exchange must also in future take into account various secrecy interests and the protection of personal data, but regulation can be made less cumbersome with a well-functioning common Act. The working group that looked into the development of information management legislation feels that further preparation of information management legislation must include the preparation of a common Act on public administration information management. In the view of the working group, the new Act would replace at least the current Act on Information Management Governance in Public Administration (634/2011), the Archives Act (831/1994), part of the Act on Electronic Services and Communication in the Public Sector. (13/2003) as well as part of the Act on the Openness of Government Activities (621/1999). The working group emphasises the importance of the accessibility and integrity of information. The working group proposes that success in achieving these objectives be promoted by obligating authorities to ensure the accessibility of information through interfaces and that separate data permit procedures be reduced in information exchange between authorities. The working group proposes that in order to improve the interoperability of data systems, as a rule the interface descriptions for municipal and State authorities' data systems be set as open. According to the proposal submitted by the working group, information exchange between authorities should as a rule be realised through interfaces. The working group proposes that provisions that apply to information security be reformed and that the description obligations related to information management be relaxed and harmonised. The working group feels that the reform of regulations that apply to the retention and archiving of information materials is inevitable.			
Publisher	Ministry of Finance		
Printed by (place and time)	Lönnerberg Print & Promo, 2017		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

ESIPUHE	11
1 Yhteenveto kehittämis ehdotuksista	13
2 Johdanto	17
2.1 Raportin tarkoitus ja työryhmän toimeksianto	17
3.2 Lainsäädännön kehittämisen yleiset reunaehdot	19
2.3 Tietoympäristö ja tietoa hyödyntävän yhteiskunnan tavoitetila	20
2.3.1 Perus- ja ihmisoikeudet ja julkisen hallinnon palvelurooli	20
2.3.2 Julkisuus ja avoimuus	20
2.3.3 Tietoympäristön muutos	22
2.3.4 Viranomaisten vastuu tiedosta	23
2.3.5 Oikeus omiin tietoihin	24
3 Tietopoliittiset linjaukset	26
3.1 Hallitusohjelman tavoitteet ja toimeenpanon periaatteet	26
3.2 Euroopan datavetoisen talouden rakentaminen	28
3.3 Tietojen ja palvelujen yhteentoimivuus osana digitaalisia sisämarkkinoita	31
3.4 Kansainvälisiä suosituksia	32
3.5 Pohjoismaiden ja Baltian maiden yhteistyö digitalisaation ja datan liikkuvuuden edistämiseksi	33
3.6 Kansallisen lainsäädännön tietopoliittiset kehittämistavoitteet	33
4 Kansainväliset sopimukset ja EU-oikeus	35
4.1 Euroopan neuvoston sopimukset	35
4.1.1 Ihmisoikeussopimus	35
4.1.2 Yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä	36
4.1.3 Euroopan neuvoston yleissopimus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta	38
4.2 Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa	40
4.3 Euroopan unionin perusoikeuskirja	43
4.4 Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus	43
4.4.1 Suostumus	44
4.4.2 Käsittelyperusteet viranomaistoiminnassa	44

4.4.3	Tietojen hyödyntäminen erilaisiin käyttötarkoituksiin	46
4.4.4	Julkisuusperiaate	47
4.4.5	Arkistointi, tieteellinen ja historiallinen tutkimus sekä tilastointi	48
4.4.6	Rekisteröidyn oikeus siirtää henkilötietoja.....	50
4.5	PSI-direktiivi.....	50
4.6	Liikesalaisuusdirektiivi	55
4.7	Ympäristötietodirektiivi.....	56
4.8	Johtopäätökset kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden vaikutuksesta kansallisen lainsäädännön kehittämiseen	59
5	Tiedonhallinnan kansallinen sääntely - elinkaarinäkökulma	60
5.1	Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista	60
5.1.1	Tiedonhallinta sääntelykohteena – asiallinen soveltamisala.....	60
5.1.2	Organisatorinen soveltaminen	64
5.1.3	Jatkovalmistelun linjaus.....	71
5.2	Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen.....	73
5.2.1	Nykytila ja kehittämistarpeet	73
5.2.2	Jatkovalmistelun linjaus suunnitteluvollisuuksien kokoamisesta	76
5.3	Tietoturvallisuus.....	77
5.3.1	Tietoturvaluussäännösten valmistelu erillisenä osakokonaisuutena.....	77
5.3.2	Tietoturvaluussääntelyn nykytila ja kehittämistarpeet	78
5.3.3	Tietoturvaluussääntelyn muutosehdotukset pääpiirteittäin ja suhde julkisuuslakiin.....	83
5.4	Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut.....	85
5.4.1	Asiakirjan, tietoaineiston, tietovarannon ja tietojärjestelmän käsitteistä	85
5.4.2	Asian ja asiakirjojen rekisteröinti	89
5.4.3	Rinnakkaisten tietoaineistojen muodostamisen vähentäminen	92
5.5	Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus.....	98
5.5.1	Tietojärjestelmien yhteentoimivuus.....	98
5.5.2	Semanttinen yhteentoimivuus.....	103
5.6	Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito.....	105
5.7	Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoaineistoista	108
5.7.1	Tiedonsaantioikeudet ja tiedonsaannin edistäminen.....	108
5.7.2	Avoin data ja tiedon uudelleen hyödyntäminen	113
5.7.3	Tietopyyntöjen käsittely	117
5.7.4	Tutkimustiedon hyödyntäminen.....	121
5.7.5	Tietojen luovuttaminen hyödynnettäväksi kehitys- ja innovaatiotoimintaan.....	130
5.7.6	Tietoaineistojen maksuperusteet ja maksuttomuus	132
5.8	Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi	133

5.9	Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus.....	145
5.9.1	Tietohallintolain tausta ja tavoite.....	145
5.9.2	Tietohallintolain keskeinen sääntely.....	146
5.9.3	Hyvän tiedonhallintatavan ohjaus.....	147
5.9.4	Nykytilan arvio	148
5.9.5	Muutostarpeet	150
6	Työryhmän kanta säädösmuutoksiin	152
LIITE 1:	Viranomaisten välisen tiedonvaihdon lainsäädännön nykytila.....	155
LIITE 2:	Lausuma.....	219

ESIPUHE

Tietoa on käytettävissä enemmän kuin koskaan. Tieto ei kulu käytössä, vaan sitä jakamalla voidaan luoda uutta tietoa ja tietoa jalostamalla lisätä sen arvoa. Digitaalisessa muodossa oleva tieto voidaan saattaa nykytekniikan avulla ihmisten saataville. Tiedon hyödyntäminen ei kuitenkaan ole itsestään selvää eikä ongelmaton. Tiedon hyödyntäminen edellyttää laadukasta tiedon hallintaa, joka perustuu yhteisiin, nykyaikaisiin ja mahdollistaviin linjauksiin, sääntöihin ja käytäntöihin. Nämä voivat koskea tiedon avointa saatavuutta, tiedon liikkuvuutta, oikeutta tietoihin ja vastuuta tiedosta ja sen laadusta.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman tavoitteena on toimintatavat uudistaen rakentaa julkiset palvelut käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi. Tiedonhallintaa koskeva uudistuva sääntely mahdollistaa erityisesti hallitusohjelman tavoitteita, joiden mukaan julkinen hallinto sitoutuu kysymään samaa tietoa kansalaisilta ja yrityksiltä vain kerran, kansalaisten oikeutta valvoa ja päättää itseään koskevien tietojen käyttöä vahvistetaan ja tietojen sujuva siirtyminen viranomaisten välillä varmistetaan. Hallitusohjelman toimeenpanosuunnitelman mukaan uudella lailla säädetään eri laeissa olevat yleissäännökset yhtenäistävästi tiedon hallinnasta, tietojen käytöstä ja arkistoinnista. Tarkoituksena on uuden tiedonhallintalain säännöksillä vahvistaa yhtenäinen tiedon hallinnan, tietovarantojen hyödyntämisen ja kansalaisen oikeuksien toimintamalli.

Ministeri Anu Vehviläinen asetti marraskuussa 2016 työryhmämme selvittämään tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeet. Työryhmä on työnsä aikana selvittänyt asiaa laajalti ja monista eri näkökulmista. Kantavana ajatuksena on ollut kirkastaa, miten lainsäädäntöä voitaisiin selkiyttää ja parantaa, jotta edellä mainitut tavoitteet voidaan saavuttaa. Työryhmä nostaa esiin lukuisia lainsäädännön kehittämistarpeita ja mahdollisuuksia, joiden avulla tarkastelussa olevaa yleislainsäädäntö voidaan ajantasaistaa kestävästi teknologian ja tiedon hyödyntämisen tuleviakin tarpeita.

Työryhmän työlle ovat panostaan antaneet myös laajasti asiantuntevat sidosryhmät, muun muassa eri aihealueisiin pureutuneissa työpajoissa. Hallinnonaloja on työn aikana pyydetty kuulemaan toimialansa asiantuntijoita kehittämistarpeista.

Työn aikana käsitykset lainsäädännön kehittämisalueista, jotka ovat olleet pohjana tavoitteita asetettaessa, ovat saaneet vahvistusta ja keränneet laajempaa ymmärrystä. Kehittämistarpeet ovat jäsentyneet ja täsmentyneet lainmuutosten selkeäksi pohjaksi. Tiedonhallinnan alueella on laajalti sekä yleistä että sektorikohtaista sääntelyä, jonka uudistaminen ja jatkuva kehittäminen säädöshuollonkaan nimissä ei kuitenkaan ole yksinkertainen ja yhdellä kertaa tehtävä kokonaisuus. Tärkeää on pitää huolta selkeästä perustasta ja tehdä sääntelyn perkaamista ja yhdenmukaistamista eri hallinnonaloilla.

Työryhmän puolesta kiitän ministeri Vehviläistä mahdollisuudesta laatia pohja lainsäädännön muutosesityksille. Työryhmämme uskoo, että työryhmän seikkaperäisen työn avulla lainsäädäntöä on mahdollista parantaa Suomessa vauhdissa olevien laajojen ja eri tasoilla tapahtuvien toiminnallisten uudistusten ja digitalisaation tueksi.

Työryhmän puheenjohtaja
Lainsäädäntöneuvos Sami Kivivasara

1 Yhteenveto kehittämis ehdotuksista

Tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistarpeita kartoittanut työryhmä pitää tarpeellisenä, että tiedonhallinnan lainsäädäntöä uudistetaan vastaamaan julkisen hallinnon toimintaympäristön muutoksia sekä kansallisesti ja Euroopan unionissa esille nostettuja tavoitteita.

Työryhmän näkemyksen mukaan tiedonhallinnan keskeinen sääntely tulisi koota yhteen yleislakiin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta tiedon elinkaarimallin mukaisesti. Tiedonhallintaa koskevan yleislaintasaisen sääntelyn asiallisen soveltamisalan tulee kohdistua tiedonhallinnan koko elinkaareen. Sääntelyn tulee tukea tiedon tehokasta keräämistä, hyödyntämistä, turvallista käsittelyä, luovuttamista, säilyttämistä, arkistointia ja hävittämistä. Sääntelyllä tulee yhtenäistää ja yksinkertaistaa tiedonsaantia viranomaisen hallussa olevista tietoaaineistoista ja asiakirjoista niiden säilytysmuodosta riippumatta. Tiedonhallinnan organisatorinen soveltamisala yhdenmukaistetaan siten, että säännöksiä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin viranomaisorganisaatioihin, julkisoikeudellisiin laitoksiin laajassa merkityksessä siten, kuin PSI-direktiivissä säädetään. Lisäksi jatkotyössä on syytä tarkastella, missä määrin soveltamisala voidaan ulottaa yksityisiin toimijoihin siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä.

Työryhmä ehdottaa, että kootaan ja yhdistetään tiedonhallintaan liittyvät arviointi-, suunnittelu- ja kuvaamisvelvollisuudet yhteen lakiin siten, että velvollisuudet palvelisivat useita käyttötarkoituksia. Tavoitteena on, että yhdellä kuvauskokonaisuudella palvellaan niin tiedonhallinnan, arkistonmuodostuksen, tietojärjestelmien yhteentoimivuuden sekä henkilötietojen suojan käyttötarkoituksia. Sääntely sovitetaan yhteen tietosuojasetuksen sääntelyn kanssa.

Työryhmän näkemyksen mukaan monitasoista ja soveltamisalaltaan vaihtelevaa sääntelymallia viranomaiselle saapuneiden ja viranomaisen tuottamien asiakirjojen ja tietoaaineistojen rekisteröinnistä arkistolaissa, julkisuuslaissa, julkisuusasetuksessa ja laissa sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa on uudistettava. Asiakirjojen ja tietoaaineistojen rekisteröinnin tulisi perustua lakiin, jota tarkennetaan teknisiltä osin asetuskentäasilla säännöksillä.

Työryhmän näkemyksen mukaan tietoaineistojen muodostamisessa ja käsittelyssä tulisi vahvistaa prosessiajattelua viranomaisten välillä. Kokonaisprosessiajattelussa tiedonhallinnan vastuut jaettaisiin siten, että siirryttäessä prosessissa vaiheesta toiseen ja viranomaisesta toiseen, olisi samassa prosessissa jo aiemmin kerätyt tiedot hyödynnettävissä rajapintojen avulla. Julkisuuslain tiedon luovuttamista koskevat säännökset tulisi uudistaa siten, että sääntelyllä voidaan vähentää erityissääntelyn tarvetta. Viranomaisten tiedonsaanti toisen viranomaisen rekisterissä olevista tiedoista, joita ei ole säädetty salassa pidettäväksi, on tapahduttava yleislakien perusteella. Ylimääräiset säännökset tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä tulisi pääsääntöisesti purkaa. Viranomaisten välillä tapahtuva tietojen digitaalinen luovuttaminen tapahtuu rajapintoja hyödyntämällä. Rajapintojen avaaminen ja tiedonsaanti tulisi säätää pääosin yhteen yleislakiin.

Työryhmä ehdottaa, että tiedonhallintalaissa säädettäisiin viranomaisille selkeä velvollisuus ottaa huomioon keskeisten sidosviranomaisten tietotarpeet uusia tietojärjestelmiä suunniteltaessa ja käyttöönotettaessa. Viranomaisten tulisi huolehtia tietojen saatavuudesta rajapintojen avulla, ja että tiedonhallintaprosessit on suunniteltu ja niitä toteutetaan siten, että tietojen ajantasaisuus ja laatu voidaan varmistaa. Lähtökohtana tulisi olla, että tiedot luovutetaan rajapintojen avulla ilman erillisiä tietolupapäätöksiä, jos tiedonsaajana on viranomainen tai muu toimija, jolla on suoraan joko yleislain tai erityislain perusteella oikeus saada ja käsitellä näitä tietoja.

Tietojärjestelmien ja tietojen yhteentoimivuuden edistämistä ja varmistamista koskeva sääntely tulisi laatia uudelle pohjalle, joka muodostuu seuraavista elementeistä:

- Avoimien rajapintakuvausten lähtökohtainen pakollisuus kuntien ja valtion viranomaisille;
- Rajapintakuvausten määrittelyn pakollisuus silloin, kun tietojärjestelmän sisältämien tietovarantojen tietoja hyödynnetään useassa viranomaisessa säännöllisesti;
- Viranomaisten velvollisuus arvioida tietojärjestelmässä olevien tietovarantojen hyödyntämismahdollisuuksia eri käyttötarkoituksiin sekä velvollisuus mahdollistaa uusissa tietojärjestelmissä tietojen luovuttaminen rajapinnan kautta;
- Tietojen luovuttaminen rajapintojen avulla tulee mahdollistaa yleislaissa siten, että se on ensisijainen vaihtoehto, kun tiedot luovutetaan viranomaiselle, jolla on oikeus yleisen tietosuojasetuksen tai kansallisen tietosuojalain perusteella käsitellä luovutettavia tietoja lakisääteisiä tehtävien hoitamiseksi tai jolla on tiedonsaantioikeus salassa pidettäviin tietoihin erityislainsäädännön perusteella salassapitosäännösten estämättä;
- Tietojen luovuttamista rajapintojen avulla myös muille toimijoille, kuten elinkeinolämälle tulee edistää siten, että tietojen luovuttaminen on mahdollista, jos luovutuksen saajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus käsitellä näitä tietoja. Erityislainsäädäntöön tähän lähtökohtaisesti ei tarvita,

vaan asiasta voidaan säätää yhdessä yleislaissa, ellei kysymys ole arkaluonteisista (erityisiin henkilötietoryhmiin) kuuluvista henkilötiedoista tai salassa pidettävistä tiedoista. Kuitenkin on huomattava, että joissakin tilanteissa, esimerkiksi luovutettaessa tietoja palveluiden tarjoamiseksi tai kehitys- ja innovaatiotoimintaan, luovuttaminen edellyttää usein tarkempaa säätämistä erityislainsäädännössä esimerkiksi luovutettavien tietojen ja kulloinkin tarvittavien suojamekanismien osalta.

- Semanttisen yhteentoimivuuden edistämiseksi tulisi velvoittaa keskeisten käsitteiden osalta yhteisten sanastojen käyttöön erityisesti rajapintamäärittelyjä tehtäessä ja lainvalmistelussa. Sanastoja varten tulisi perustaa sanastotietovaranto ja luoda sen ylläpitoon hallintamalli. Asiaa selvitetään erikseen valtiovarainministeriön asettamassa ydintiedonhallinnan hankkeessa (YTI-hanke).

Julkisten tietojen uudelleen hyödyntämisen edistämiseksi viranomaiset veloitettaisiin aktiivisesti tarjoamaan hallussaan olevia julkisia tietoaaineistoja yleiseen tietoverkkoon makсутta ja koneellisesti luettavassa muodossa. Tietoaaineistojen avaaminen kuitenkin edellyttää sen arvioimista, mitkä ovat tietoaaineiston avaamisesta ja päivittämisestä aiheutuvat kustannukset sekä tietoaaineiston käyttökelpoisuus erityisesti tilanteissa, joissa tietoaaineisto anonymisoidaisiin, kun tiedot julkistettaisiin esimerkiksi yleisessä tietoverkossa. Tietoaaineistojen avaaminen edellyttää kokonaisharkintaa, jossa muun muassa sidosryhmien tarpeet tulee ottaa huomioon jo ennalta.

Kansallisessa sääntelyssä tulisi selkeästi erottaa tietosuoja-asetuksen tarkoittamalla tavalla asiakirjojen ja tietoaaineistojen säilyttäminen alkuperäisessä käyttötarkoituksessa ja arkistointi yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa. Arkistolaki on vanhentunut eikä se tue digitaalisessa muodossa olevien tietoaaineistojen säilyttämistä eikä arkistointia. Kansallisarkiston toimivalta ja tehtävät arkistoinnin edistämässä ja ohjauksessa tulisi selkiyttää suhteessa muuhun tiedonhallintaan. Säilytysaikoja koskevaa sääntelyä pyritään yhtenäistämään yleislainsäädännön avulla.

Tietohallinnon ohjausta koskevat valtiovarainministeriön ja ministeriöiden toimivaltasäännökset tulisi arvioida siitä näkökulmasta, ovatko ne erillisinä säännöksinä tarpeellisia ottaen huomioon valtioneuvoston yleinen toimivalta ja valtioneuvoston ohjesäännön toimialuejakoa koskevat säännökset. Sääntely on myös laadittava niin, että toimivaltasäännökset ottavat huomioon tietohallinnon ohjauksen ohella julkisen hallinnon tiedonhallinnan ohjauksen. Kokonaisarkkitehtuurityötä on jatkettava, mutta erityinen kokonaisarkkitehtuuria koskeva sääntely sisällytetään osaksi tiedonhallinnan kuvauksia ja rajapintoja koskevaan sääntelyyn. Kokonaisarkkitehtuuriin liittyvien hyvin käytäntöjen levittämistä jatketaan informaatio-ohjauksena suositusten muodossa.

Tietohallintolain mukainen tietohallintohankkeita koskeva arviointimenettely liittyy julkisen talouden suunnittelu- ja seurantamenettelyihin, minkä vuoksi sääntely voitaisiin

sisällyttää talousarviolainsäädäntöön. Sääntelymuutoksia tehdessä on otettava huomioon hallituksen linjaukset digitalisaation ohjauksesta sekä hallituksen esitysten mukaisten maakuntien investointien ohjausmallit.

Työryhmän näkemyksen mukaan julkisuusperiaate ja tietosuoja-asetuksen sääntely on yhteen sovitettava ja käytettävä tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa siten, että julkisuuden toteuttamista ei kavenneta ja sääntely on nykyaikaisella ja selkeällä tavalla sovellettavissa viranomaistoiminnassa. Tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa on käytettävä siten, että voidaan mahdollistaa merkittävän rekistereissä olevan tietopotentiaalin hyödyntäminen esimerkiksi tietojen luovuttamiseksi kehitys- ja innovaatiotoimintaan. Tämä edellyttäisi kansallisessa tietosuojalaissa kehitys- ja innovaatiotoiminnan määrittämistä henkilötietojen käsittelyperusteeksi.

Työryhmä pitää tarpeellisena ja tärkeänä, että jatkovalmistelussa kiinnitettäisiin huomiota myös siihen tukeen, jota viranomaiset ja hallinnon asiakkaat tarvitsevat julkisuuslain ja tiedonhallintaa koskevan lain soveltamisessa.

2 Johdanto

2.1 Raportin tarkoitus ja työryhmän toimeksianto

Tämän raportin tarkoituksena on koota yhteen työryhmän työn yhteydessä tehtyä selvitystä julkisen hallinnon tiedonhallinnan lainsäädännön kehitystarpeista. Raportti on lainsäädännön jatkokehittämisen pohja.

Jatkokehittämisen taustana on tietoympäristön muutos viimeisten 20 vuoden aikana ja kansalliset, kansainväliset poliittisen tason linjaukset, jotka ohjaavat tietopoliittista kehitystä. Raporttiin on kirjattu näkemykset näiden muutosten ja linjausten vaikutuksesta sääntelyyn.

Sääntelyn kehittämistarpeita on jäsennelty raporttiin tiedon elinkaaren hallinnan näkökulmasta. Eri asiakohtien alla on kuvattu sääntelyn nykytilaa ja tehty arviota kehittämistarpeista. Jokaisen asiakohdan alla on esitys jatkovalmistelun linjaukseksi tai ehdotus siitä, mihin suuntaan jatkovalmistelua tehdään.

Valtiovarainministeriö asetti 17.11.2016 tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistä selvittävän työryhmän 17.11.2016 - 31.5.2017 väliseksi ajaksi. Valtiovarainministeriö jatkoi 20.6.2017 jatkoaikapäätöksellä työryhmän toimikautta 15.9.2017 asti. Työryhmään kuului-

- Sami Kivivasara, valtiovarainministeriö, puheenjohtaja
- Tapio Aaltonen, sisäministeriö, jäsen
- Ari Andreasson, Tampereen kaupunki, jäsen
- Raila Brummer, Kansaneläkelaitos, jäsen
- Johanna Erkkilä, ulkoasiainministeriö, jäsen
- Laura Hansen, opetus- ja kulttuuriministeriö, jäsen
- Ari Heikkinen, Oulun kaupunki, jäsen
- Heikki Huhtiniemi, Tietosuojavaltuutetun toimisto, asiantuntija
- Ari Jaakola, Helsingin kaupunki, jäsen

- Maritta Korhonen, sosiaali- ja terveysministeriö, jäsen
- Kirsi Miettinen, liikenne- ja viestintäministeriö, jäsen
- Kari Mäkinen, työ- ja elinkeinoministeriö, jäsen
- Anne Niemi, valtioneuvoston kanslia, jäsen
- Jussi Nuorteva, Kansallisarkisto, jäsen
- Aulikki Pakanen, puolustusministeriö, jäsen
- Juhani Pärty, Turun kaupunki, jäsen
- Elise Sahivirta, ympäristöministeriö, jäsen
- Assi Salminen, valtiovarainministeriö, jäsen
- Tuula Seppo, Suomen Kuntaliitto, jäsen
- Kirsi Taipale, maa- ja metsätalousministeriö, jäsen
- Leena Vettenranta, oikeusministeriö, jäsen

Työryhmän raportin valmistelusta ja taustaselvityksistä valtiovarainministeriössä on vastannut sihteeristö, johon kuuluivat:

- Sami Kivivasara
- Jani Heikkinen
- Anne Kauhanen-Simanainen
- Hannele Kerola
- Eeva Lantto
- Juuso Ouli
- Lotta Sjöblom
- Saana Seppänen
- Tomi Voutilainen

Työryhmän tehtävänä on asettamispäätöksen mukaan:

- selvittää julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn ja tiedonhallintakäytäntöjen nykytila ja kehittämistarpeet;
- selvittää, onko eri hallinnonaloille syntynyt julkisuuslain kanssa tarpeetonta tai päällekkäistä erityislainsäädäntöä salassapidosta;
- selvittää julkisen hallinnon rekisterien laajemmista hyödyntämismahdollisuuksista ja rekisteröinnin tarpeista;
- laatia ehdotus lainsäädännön kehittämiseksi siten, että tiedonhallinnan lainsäädäntöä koskeva hallituksen esitys voidaan antaa kevätistuntokaudella 2017.

Lisäksi asettamispäätökseen sisältyy toimeksianto, jonka mukaan valtiovarainministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö yhteistyössä kuvaavat tutkijoiden tarpeista lähtevän tavoitetilan, jossa määritetään periaatteelliset lähtökohdat sille, että tutkimusta voidaan tehdä joustavasti ja kustannustehokkaasti. Työssä tulee selvittää tavoitetilan vaatimat toteut-

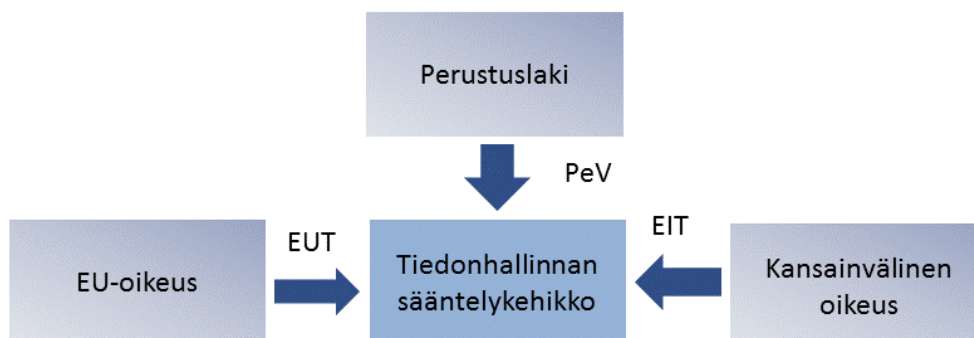
tamivaihtoehdot ja niiden kustannukset sekä esittää selvityksen perusteella eri näkökohdat huomioon ottava vaihtoehto, sen vaatimat kehittämishankkeet ja lainmuutokset.

Asettamispäätöksen mukaan työryhmän työn aikana valtiovarainministeriössä selvitetään virkatyönä EU:ssa hallintojen yhteentoimivuuteen tähtäävät hankkeet ja niiden vaikutus kansalliseen tiedonhallintaan.

Hallintovaliokunta (HaVL 41/2014 vp) on pitänyt kannatettavana, että oikeusministeriön, valtiovarainministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön yhteistyönä selvitetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), tietohallintolain ja arkistolain (831/1994) muutostarpeet ja arvioidaan kokonaisuudistuksen tarpeellisuus. Tietohallintolakiin sisältyviä asetuksenantovaltuuksia on valiokunnan mielestä syytä arvioida osana tiedonhallinnan sääntelyn kokonaisuudistusta. Lainsäädäntöä uudistettaessa on huomioitava myös turvallisuuskriittisten toimialojen erityistarpeet. Puolestaan perustuslakivaliokunta (PeVL 38/2016 vp) on pitänyt tärkeänä myös, että valtioneuvoston piirissä kartoitetaan erityislainsäädännön tarpeellisuuteen ja alaan liittyviä kysymyksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan estettä ei ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislalla.

3.2 Lainsäädännön kehittämisen yleiset reunaehdot

Tiedonhallinnan lainsäädännön keskeiset reunaehdot tulevat Suomen perustuslaista, Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista sekä EU-oikeudesta. Lisäksi sääntely-ympäristöön liittyvä sääntelyrakenne sekä keskeiset käsitteet rajaavat ja ohjaavat osaltaan sääntelyn valmistelua ja kehittämistä.



2.3 Tietoympäristö ja tietoa hyödyntävän yhteiskunnan tavoitetilä

2.3.1 Perus- ja ihmisoikeudet ja julkisen hallinnon palvelurooli

Tietoympäristön ja tiedon hallinnan ja hyödyntämisen muutosta viimeisen 20 vuoden aikana kuvastaa ei ainoastaan teknologian voimakas kehitys ja digitalisaation hyötyjen oivaltaminen vaan toisaalta myös yleinen yhteiskunnallinen muutos. Tälle yhteiskunnalliselle muutokselle on leimaavaa perus- ja ihmisoikeusajattelun voimistuminen. Suomessa tälle pohja luotiin perustuslaksuudistuksessa 1995 ja sitä seuranneessa perustuslakiuudistuksessa 2000. Suomen valtiosäännössä entistä vahvemmin julkisen hallinnon toimintaa ohjaavaksi periaatteeksi nousi perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen.

Hallintotoiminnan muutoksena ja sitä kautta myös tiedon hallinnan muutoksena tämä kehitys on merkinnyt hyvän hallinnon toteuttamisessa asiakas- ja käyttäjäkeskeisyyden vahvistumista ja sitä kautta julkisen hallinnon näkemistä palveluna kansalaisille.

Hyvässä hallinnossa viranomaiset suunnittelevat ja rakentavat palvelunsa ja järjestelmänsä käyttäjän tarpeista lähtien ja kansalaiset voivat luottaa viranomaiseen sekä asioidensa ja tietojen asianmukaiseen käsittelyyn. Hallinto näkee asiakkaat myös aktiivisina toimijoina mukana palveluissa ja viranomaiset luottavat asiakkaisiinsa.

Asiakaslähtöisiä palveluja ei voi rakentaa yksi kerrallaan, vaan on huomioitava koko palveluketju, joka usein ylittää virasto- ja hallinnonalarajat. Kansalaisiin päin julkisen hallinnon tulisi näkyä helposti lähestyttävänä ja yhdenmukaisesti toimivana riippumatta siitä, mitä palvelua kulloinkin tarvitaan. Hallinnon toimintatapojen tulisi olla yhtenäisiä. Palveluketjuina toimivassa julkisessa hallinnossa tietojen käytön on oltava sujuvaa yli organisaatioiden ja maiden rajojen.

2.3.2 Julkisuus ja avoimuus

Tietojen saanti julkisen hallinnon toiminnasta kuuluu kansalaisten perusoikeuksiin, ja hallinnon toimintaa koskevien tietojen läpinäkyvyys on demokratian perusta.

Avoimuudelle on useita määritelmiä, jotka muodostavat jatkumon täysin suljetusta tiedosta (johon vain sen haltijalla on pääsy) täysin avoimeen, maksuttomaan ja koneluettavaan dataan, joka on sekä suuren yleisön että tietokoneiden vapaasti käytettävissä avoimin käyttöehdoin. Tieto voi olla avoimesti verkossa ihmisten saatavilla, mutta ei kuitenkaan tie-

tokoneille luettavaa (esim. PDF-tiedostot) tai rajatusti avointa joillekin tietyille käyttäjäryhmille, kuten viranomaisille tai tutkijoille.

Julkisuusperiaatteella on Pohjoismaissa jo 250 vuoden historia. Julkisuusperiaatteen toteuttamisessa on entistä enemmän korostettava mm. viranomaisten aktiivisuutta tiedon tarjonnassa ja toimintaa ohjaavan lainsäädännön on oltava teknologiariippumatonta.

Tietojen hyödyntämiseen ei enää riitä, että tiedot ovat vain ihmisen luettavissa. Tietotekniikan avulla ja tietoja yhdistämällä voidaan luoda uusia arkielämää helpottavia palveluja ja uutta tietoa. Tiedot voidaan saada monipuoliseen käyttöön avoimien rajapintojen avulla. Tietojen on oltava riittävän rakenteisessa muodossa, jotta niitä pystytään poimimaan ja yhdistelemään eri käyttötarkoituksiin. Digitaalisessa avoimessa tietoympäristössä tiedot ovat mahdollisimman helposti saatavilla kaikille tahoille, joilla on oikeus tietojen käyttöön.

Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koskevan EU:n direktiivin (ns. PSI-direktiivi) 2003/98/EY muutoksen 2013/37/EU pääperiaatteena on, että kaikkia julkisia direktiivin soveltamisalaan kuuluvia asiakirjoja tulee voida käyttää uudelleen kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin silloin, kun näiden tietojen saatavuutta ei ole kansallisesti rajoitettu. Suomessa kansallisina julkisen hallinnon tietoaaineistojen avointa saatavuutta rajoittavia sääntelykokonaisuuksia ovat salassapitosääntely sekä henkilötietojen suoja koskeva sääntely. Henkilötiedot ovat viranomaisten tietoaaineistoissa lähtökohtaisesti julkisia, mutta niiden luovuttamista on rajoitettu sekä julkisuuslaissa että erityislainsäädännössä. Siten ne eivät ole avoimesti saatavilla lukuun ottamatta yleiseen käyttöön erikseen säädettyjä henkilötietoja. Näiden tietojen käyttöä rajoittaa kuitenkin henkilötietojen käsittelyn lainmukaisia edellytyksiä koskeva sääntely. Salassapitosääntely ja henkilötietojen suoja koskeva sääntely rajaavatkin huomattavasti tietoaaineistojen avointa saatavuutta. Kysymys on näissä tilanteissa perusoikeuksien toteuttamisesta siten, että tiedon avoimen saatavuuden rajoittamiselle on lainsäädännössä arvioitu oleva hyväksyttävä syy. Julkisen hallinnon keskeiset tietovarannot eivät olekaan tästä syystä kattavasti avoimesti saatavilla ja käytettävissä, vaan tiedon saatavuuteen liittyy laissa säädettyjä ehtoja ja kontroleja.

Avoimen tiedon linjauksia on tehty Suomessa monissa yhteyksissä vuodesta 2011 lähtien. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan sisältyy tavoite luoda avoimella datalla ja tietovarantojen paremmalla hyödyntämisellä edellytyksiä uusille liiketoimintaideoille. Hallitusohjelmassa halutaan vahvistaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Avoin tieto on sisällynyt Suomen avoimen hallinnon hankkeen kehittämiskohteisiin. Tiedon avaaminen on myös yksi toimintatapojen uudistamisen ministeriryhmän hyväksymistä digitalisointiperiaatteista. Samalla kun aineistoja tulee edelleen avata ja parantaa datan käytettävyyttä, on painopistettä siirrettävä tiedon avoimeen hyödyntämiseen sekä palveluissa että päätöksenteossa.

2.3.3 Tietoympäristön muutos

Tietoympäristö on ollut 2000-luvulla suuressa muutoksessa, joka jatkuu edelleen. Datan määrä on kasvanut ja kasvaa edelleen jopa siinä määrin, että omaksutuilla toimintamalleilla ja rakenteilla sekä voimassa olevan lainsäädännön tuella niiden hallinta on käynyt vaikeaksi. Datan määrän kasvaminen edellyttää myös datan hallinnan tehokkaita menettelyjä koko sen elinkaaren ajan.

Digitaalinen tieto on monimuotoista ja monirakenteista. Sitä on kuvana, tekstinä, numeroina, äänenä ja eri medialajien yhdistelmänä. Asiakirjatiedolla, rekisteritiedolla, tapahtumatiedolla, sensoritiedolla, tutkimustiedolla ja kuva-aineistoilla on omat tietorakenteensa. Myös tiedon tuottaja- ja käyttäjäryhmät ovat moninaisia yksityisistä ihmisistä tutkijoihin, yrityksistä ja kehittäjä- ja kansalaisyhteisöistä julkiseen hallintoon. Tiedon tuottajien, välittäjien, tietovarantojen omistajien ja käyttäjien roolit sekoittuvat.

Teknologinen kehitys mullistaa tiedon hallinnan totuttuja tapoja ja rakenteita. Toisaalta tiedon tallentamiseen tarvittavan kapasiteetin hinta on laskenut eksponentiaalisesti, ja tiedon siirtonopeudet eivät useimmissa tilanteissa ole enää esteenä. Tästä näkökulmasta on mahdollista entistä vahvemmin perustaa yhteiskunnan tietohuoltoa yleisiin ja yhteiskäyttöisiin tietovarantoihin, joihin on koottu tarvittavia perustietoja. Samanaikaisesti lohkoketjuteknologian kehityksen myötä on tulossa uusia keinoja tiedon tehokkaan hyödyntämisen edellytyksenä olevan luottamuksen ja luotettavuuden varmistamiseen. Tämä merkitsee sitä, että yhteiskunnan tietovirtoja voidaan entistä enemmän rakentaa sen varaan, että tietoa käytetään suoraan rekistereistä ja tietovarannoista, joihin tieto on jonkin organisaation toiminnassa ensin kerätty ja säilytetty. Teknologiaa ei siten lähtökohtaisesti voida pitää rajoitteena toteuttaa tiedon hallinnan menettelyjä henkilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien ja yhteiskunnan tehokkaan toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Nykyisestä lainsäädännöstä peräisin olevat tiedonhallintamallit ohjaavat sirpalemaiseen, perinteiseen asiakirjapohjaiseen tiedonhallintaan, jossa tiedon hyödyntämismahdollisuuksia ei ole otettu huomioon kattavasti.

Jotta tietoa voitaisiin mahdollisimman tehokkaasti käyttää, yhdistää, siirtää, säilyttää ja jakaa, on otettava huomioon yllä mainitut erilaiset näkökulmat tiedon hallinnan ja sitä koskevan lainsäädännön kehittämisessä. Usein julkisen hallinnon tiedon hallintaa tarkastellaan yksittäisen viranomaistehtävän kautta kapeasti esimerkiksi rekisterien tai asiakirjojen näkökulmasta kuitenkin määrittelemättä, mistä on kyse. Kuitenkin tiedolla johtamiseen ja palvelujen kehittämiseen ja prosessien automatisointiin tarvitaan monipuolista tietopohjaa, jossa hallinnon ulkopuolella tuotettavalla tiedolla on merkittävä osuus.

Julkishallinnon toiminta, päätöksenteko ja palvelut perustuvat tietoon. Julkisin varoin tuotetut ja kerätyt tiedot ovat hallinnon resurssi, mutta samalla ne ovat yhteiskunnan pää-

omaa, jota ylläpidetään ja kartutetaan julkisin varoin. Julkishallinnon tietojen arvo määrittyy siitä arvosta, mikä niillä on yksilöille ja yhteiskunnalle. Tiedon vaikuttavuutta on vaikea mitata, sillä vaikutukset säteilevät laajasti yhteiskuntaan oppimisen, yritystoiminnan, tutkimuksen ja julkisten ja yksityisten palvelujen kautta.

Tieto on siinä erityinen resurssi, että sen arvo ei vähene jaettaessa, vaan päinvastoin arvo lisääntyy käytettäessä, yhdistettäessä ja analysoitaessa tietoa erilaisiin käyttötarkoituksiin. Tietoja ei voi kuluttaa loppuun.

Julksen hallinnon tulee käyttää hankkimiaan ja ajantasaisena ylläpitämiään tietoja kustannustehokkaasti päätöksenteossa, palveluissa ja hallinnon prosesseissa ja asettaa ne mahdollisimman avoimesti saataville kansalaisten, yritysten ja muun yhteiskunnan käyttöön. Tiedolla johtaminen, dataperusteinen talous, päätöksenteko ja palvelutuotanto edellyttävät laadukasta ja kattavaa tietopohjaa. Tiedosta on tullut myös kilpailutekijä, johon mm. alustatalous perustuu.

2.3.4 Viranomaisten vastuu tiedosta

Viranomaisilla on vastuu tuottamastaan, käyttämästään ja hallinnoimastaan tiedosta, sen laadusta ja tietojenkäsittelyn läpinäkyvyydestä koko tiedon elinkaaren ajan. Lakisääteeseen hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu huolehtiminen tietojen julkisuudesta, saatavuudesta, käytettävyydestä, eheydestä, suojaamisesta, yhteensopivuudesta, säilyttämisestä tai hävittämisestä. Tietojen tulisi liikkua viranomaisten välillä niin sujuvasti, että tietoa kysytään tiedonkeruun kohteelta vain kerran, ja sen jälkeen tieto on ilman erityislainsäädäntöä niiden käytössä, jotka tarvitsevat sitä lakisääteisissä tehtävissään ainakin tilanteissa, joissa viranomaisen tarvitsemia tietoja ei ole säädetty salassa pidettäväksi. *Lakisääteisen tehtävän hoitamista varten toiselta viranomaiselta tarvittavat muut kuin salassa pidettävät henkilötiedot on saatava tehtävän hoitamisen kannalta tarvittavilta osin yleislakiin perustuen ilman erityislainsäädännössä olevia tiedonsaanti- tai tiedon luovutusoikeutta koskevia säännöksiä.* Henkilötietojen käsittelylle on tällaisissa tapauksissa laillinen oikeusperuste tietosuoja-asetuksenkin perusteella. Salassa pidettävien asiakirjojen ja tietoaineistojen tiedonsaantioikeus tulisi perustua edelleen lainsäädännössä oleviin erityissäännöksiin.

Julksen hallinnon on tarjottava tiedonkeruun kohteille, kansalaisille ja yhteisöille ennakoitavasti tieto siitä, mitä tietoja julkinen hallinto kerää ja helpotettava tiedonkeruun aiheuttamia kustannuksia tietojen luovuttajille. Viranomaisella on oikeus ja ensisijainen velvoite kerätä tieto toiselta viranomaiselta. Viranomaisten tulee voida luottaa toistensa tietoihin yhtä lailla kuin kansalaistenkin. *Tämä kuitenkin edellyttää niiden viranomaisten tietovarojen määrittämistä, jotka ovat ajantasaisina hyödynnettävissä toisessa viranomaisessa. Määrittelytyö on osa julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuurin hallintaa.* Lisäksi eri tietova-

rannoissa olevien henkilötietojen käyttötarkoitusten määrittely muiden kuin arkaluonteisten tietojen osalta voisi olla laajempaakin. Erityisesti yhteiskäyttöisissä tietovarannoissa samaan käyttötarkoitukseen eri rekisterinpitäjissä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn tulee olla mahdollista matalalla kynnyksellä.

Julkisen hallinnon kustannusten alentaminen ja toiminnan tehostaminen edellyttävät, että tietoja voidaan hyödyntää digitaalisesti käsiteltävässä muodossa monipuolisesti, tehokkaasti ja mahdollisimman avoimesti ja laajasti. Asiakslähtöisessä digitaalisessa toimintamallissa keskeistä on tietojen vaihto ja hyödynnettävyys palveluketjuissa. Tämä edellyttää selkeää lainsäädäntökokonaisuutta. Yhtenäiset toimintatavat sekä tietojen hyödyntäminen yli organisaatioiden ja maiden rajojen on varmistettava ajantasaisella yleislainsäädännöllä ja ohjauksella.

2.3.5 Oikeus omiin tietoihin

Palvelujen digitalisointia koskeissa tavoitteissa korostuu kansalaisen aktiivinen rooli tiedon käyttäjänä, asiakkaana ja itseään koskevien tietojen hallinnoijana.

Ihmistä kertyy yhä enemmän dataa julkishallinnon ja yritysten tietojärjestelmiin. Ihmisillä on pääsääntöisesti oikeus itseään koskeviin tietoihin. Heidän tulisi voida helposti tarkistaa ja tarvittaessa korjata itseään koskevat tiedot rekistereissä, kuten henkilötietolaissa ja uudessa tietosuoja-asetuksessa on säädetty. Jatkossa hallinnon asiakkaiden tietoja pitäisi voida luovuttaa kolmannelle osapuolelle myös suostumusperusteisesti, jos tiedon luovuttamiselle ei ole olemassa muuta laillista perustetta. *Kuitenkin tietosuoja-asetuksen perusteella viranomaisissa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ei voi perustua suostumukseen.* Sen sijaan estettä ei ole sille, että tietoja voidaan luovuttaa viranomaisten tietovarannoista muuhun kuin viranomaistoiminnan käyttötarkoituksiin kunhan suostumuksen vapaaehtoisuus ja muut suostumuksen edellytysten täytyminen on varmistettu.

Omadatan ympärille on muodostumassa liiketoimintaa, jolle odotetaan huomattavaa kasvua ja markkinoita. Omatataperiaatteella tarkoitetaan kansalaisen tai yhteisön oikeutta ja mahdollisuutta hallita hänestä itsestään kerättyä tietoa ja jakaa sitä valitsemilleen tahoille. Kyse voi olla yritysten tai julkisen hallinnon keräämästä tiedosta. Tämä voi vahvistaa ihmisten tiedollista itsemääräämisoikeutta ja olla tulevaisuudessa osa asiakaskeskeistä palvelua. *Tällainen toimintaympäristö on osittain haasteellinen tietosuoja-asetuksen kannalta katsottuna ja sitä tulee arvioida myös julkisuusperiaatteen näkökulmasta.* Rekisterinpitäjän on varmistettava, että sen hallinnassa olevista tietovarannoista luovutettaville tiedoille on olemassa lainmukainen oikeusperuste. Toisaalta tietosuoja-asetus kannustaa oman datan hallintaan antamalla rekisteröidylle oikeuden siirtää omia tietojaan järjestelmästä toiseen. Tietosuoja-asetuksessa toisaalta todetaan, että tätä oikeutta ei sovelleta käsittelyyn, joka on tarpeen

yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämistä varten.

Tiedonsiirtoon liittyvä rekisteröidyn oikeutta koskeva säännös ei muodosta viranomaiselle velvollisuutta tuottaa lakisääteisten tehtävien hoitamisen yhteydessä tietoaineistoja sellaiseen muotoon, että niitä voitaisiin siirtää asetuksessa tarkoitetulla tavalla. Asetus ei myöskään luo rekisteröidylle subjektiivista oikeutta tietojen siirtoon järjestelmästä toiseen, vaan oikeus on olemassa, jos tiedot on saatettu asetuksessa tarkoitetulla tavalla siirtokelpoiseen muotoon. Asetuksen sääntely ei estä viranomaisia kehittämästä tiedonsiirtotapojaan sellaisiksi, että ne mahdollistavat rekisteröidylle tiedonsiirtomahdollisuuden ainakin osittain asetuksessa tarkoitetulla tavalla. Asetuksen sisältämä kansallinen liikkumavara mahdollistaa myös tiedonsiirtoa tai kopiointia koskevien viranomaisiin kohdistuvien velvoitteiden säätämisen. Tiedonhallinnan suunnittelukuvauksissa ja uusia tietojärjestelmiä hankittaessa on viranomaisen selvitettävä tietojärjestelmään kerättävien tietojen siirtotarpeet myös rekisteröidyn näkökulmasta sekä ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin hankittavan tietojärjestelmän rajapintojen saattamiseksi sellaisiksi, että ne mahdollistavat rekisteröidyn toimesta tapahtuvan tietosuoja-asetuksessa tarkoitetun tiedonsiirron.

Tiedon hallinnan kannalta omadataperiaatteen toteuttaminen merkitsee uutta näkökulmaa, jonka mahdollisuuksista ja vaikutuksista tarvitaan laajaa yhteiskunnallista keskustelua. Hallituksen kärkihankkeissa selvitetään omadatan toteuttamisen malleja sekä liiketoiminnan että julkisen hallinnon kannalta. Nämä tulee ottaa huomioon lainsäädännön kehittämisessä.

3 Tietopoliittiset linjaukset

Julkisen hallinnon tiedon hallintaa ja hyödyntämistä koskevat kansalliset ja kansainväliset linjaukset ja periaatteet muodostavat tietopoliittisen kehyksen lainsäädännön valmistelulle. Nykyisten linjausten taustana ja tavoitteena on erityisesti julkisen hallinnon tuottavuuden ja palvelujen parantaminen ja talouden kasvun vauhdittaminen digitaalisen datan ja tiedon avulla. Tietopoliittiset linjaukset ovat keskenään pitkälti samansuuntaisia korostaen tietojen parempaa saatavuutta, avoimuutta, yhteentoimivuutta ja liikkuvuutta, perusteettomien rajoitusten poistamista sekä uusia toimintatapoja ottaen huomioon henkilötietojen suoja ja tietoturvallisuus. Samalla pidetään tärkeänä standardointia ja vastuiden selventämistä.

3.1 Hallitusohjelman tavoitteet ja toimeenpanon periaatteet

*Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman*¹ läpileikkaava teema on digitalisaatio, joka nähdään yhtenä avainkeinona julkisen hallinnon tuottavuuden tehostamiseen. Tiedon tehokas hallinta ja hyödyntäminen on digitalisaation perusta, ja avoin data digitaalisten palvelujen raaka-ainetta. Hallitusohjelmaan sisältyy tavoite luoda avoimella datalla ja tietovarantojen paremmalla hyödyntämisellä edellytyksiä uusille liiketoimintaideoille. Hallitusohjelmassa halutaan myös vahvistaa tietoon perustuvaa päätöksentekoa ja avoimuutta.

Hallitusohjelma sisältää myös useita yleisesti sääntelyn kehittämistä ohjaavia periaatetason linjauksia. Lainsäädännön kehittämisessä on otettava huomioon:

- sääntelyn nettomääräinen keventäminen;
- säädöksille vaihtoehtoisten ohjauskeinojen lisääminen;
- turhan sääntelyn purkaminen;
- hallinnollisen taakan keventäminen;

¹ http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82

- EU-säännösten toimeenpanossa pidättäydytään kansallisesta lisäsääntelystä;
- kuntien lakisääteisten tehtävien karsiminen

*Digitalisoidaan julkiset palvelut*² -kärkihankkeen tavoitteena on rakentaa julkiset palvelut käyttäjälähtöisiksi ja ensisijaisesti digitaalisiksi toimintatapoja uudistamalla. Kärkihankkeessa sitoutetaan julkinen sektori automatisoimaan ja digitalisoimaan toimintatapansa.

Yhteinen tiedon hallinta -hanke (YTI, VM075:00/2016) on Digitalisoidaan julkiset palvelut -hankkeen toimenpidekokonaisuus, jossa keskiössä on tieto, sen sisältö ja käyttö. Tavoitteena on vahvistaa periaatetta ja toimintatapaa, että samaa tietoa kysytään vain kerran ja hyödynnetään monipuolisesti. Julkisen hallinnon toimijoiden näkökulmasta kehitystyössä on kyse siitä miten digitalisoidaan myös tiedontuotannon taustaprosessit niin, että tieto liikkuu sujuvasti. Samalla vahvistetaan kansalaisen oikeutta omiin tietoihin ja viranomaisen mahdollisuuksia käyttää tietoa.

*Valtioneuvoston periaatepäättös datan hyödyntämisestä liiketoiminnassa*³ tukee hallitusohjelman tavoitteita lisätä suurten tietoaisteistojen hyödyntämistä liiketoiminnassa. Tietoaisteistojen käytössä on kasvava merkitys henkilötietojen ja ihmisten itse tuottamalla datalla, joten periaatepäätöksessä esitetään myös omadatan linjauksia. Linjaukset sisältävät toimia, joiden avulla halutaan kehittää kyvykkyyttä kasvattavaa datapolitiikkaa, luoda datan hyödyntämistä ja liikkuvuutta mahdollistavaa sääntelyä ja käytänteitä sekä edistää analytiikka-, palvelu- ja sovelluskehitystä.

*Digitalisoinnin periaatteet*⁴ toimivat yhteisinä pelisääntöinä julkisten palveluiden kehityksessä. Periaatteilla linjataan muun muassa tiedon avaamista, jakamista ja rajapintoja, toimintamalleja, nopeaa palvelukehitystä ja varautumista.

1. Periaatteet on muotoiltu seuraavasti:
2. Kehitämme palvelut asiakaslähtöisesti.
3. Poistamme turhan asioinnin.
4. Rakennamme helppokäyttöisiä ja turvallisia palveluita.
5. Tuotamme asiakkaalle hyötyä nopeasti.
6. Palvelemme myös häiriötilanteissa.
7. Pyydämme uutta tietoa vain kerran.
8. Hyödynnämme jo olemassa olevia julkisia ja yksityisiä sähköisiä palveluita.
9. Avaamme tiedon ja rajapinnat yrityksille ja kansalaisille.

² <http://vm.fi/digitalisoidaan-julkiset-palvelut>

³ <http://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f804c23c7>

⁴ <http://vm.fi/digitalisoinnin-periaatteet>

10. Nimeämme palvelulle ja sen toteutukselle omistajan.

Avoimen hallinnon⁵ periaatteisiin kuuluu se, että viranomaiset tarjoavat tietoja hallinnon toiminnasta ja hallinnon tietovarantoja tasapuolisesti. Tietojen tulee olla helposti löydettävissä ja hyödynnettävissä. Hallinnon toiminnan ja tiedon avaamisella varmistetaan kansalaisen ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuus osallistua yhteiskunnan kehittämiseen ja torjutaan korruptiota. Suomen Avoimen hallinnon toimintaohjelman teemat vuosille 2017–2019 ovat ymmärrettävyys, avoin maakunta ja julkisuus.

3.2 Euroopan datavetoisen talouden rakentaminen

EU:n komissio antoi 10.1.2017 tiedonannon Euroopan datavetoisen talouden rakentamisesta⁶. Tiedonannon teemoista järjestetty julkinen kuuleminen päättyi 26.4.2017.

Data nähdään tärkeänä talouskasvua, työpaikkojen luomista ja yhteiskunnan kehitystä tukevana resurssina. Datan analysointi helpottaa menettelyjen ja päätöksenteon optimointia, innovointia sekä tulevien tapahtumien ennakoimista. Datataloudessa arvioidaan olevan huomattava kasvun mahdollisuus. EU:n datatalouden arvo vuonna 2014 oli 257 miljardia euroa (1,85 % BKT:stä) ja vuonna 2015 272 miljardia euroa (1,87 % BKT:stä). Komission arvion mukaan vuonna 2020 EU:n datatalouden arvo kasvaa 643 miljardiin euroon (3,17 % BKT:stä), jos politiikkatoimet ja lainsäädäntö ovat sille suotuisia.

Tiedonannossa kiinnitetään huomiota datan sijaintirajoituksiin jäsenvaltioissa, datan saatavuuteen ja siirtoon, datan siirrettävyyteen, yhteentoimivuuteen ja standardointitarpeisiin sekä vastuusäännösten soveltuvuuteen esineiden internetiin ja automaattisiin järjestelmiin. Tiedonannon mukaan muiden kuin henkilötietojen osalta ei toistaiseksi ole olemassa min-käänlaista velvollisuutta taata datan siirrettävyyttä, mikä koskee myös laajalti käytettyjen verkkopalvelujen, kuten pilvipalvelujen, tarjoajia⁷. Tiedonannon mukaan tämä johtuu osaksi siitä, että datan siirrettävyyttä koskevien vaatimusten täyttäminen voi olla teknisesti haastavaa tai siitä koituu merkittäviä kustannuksia, koska samaa palvelua tarjoavat toimijat saatavat käyttää datan varastoinnissa erilaisia keinoja. Epävarmuutta aiheuttaa myös se, että datan hyödyntämisessä omistajuus-, saatavuus-, siirrettävyys-, yhteentoimivuus- ja vastuukysymykset eivät ole selviä.

⁵ <http://vm.fi/hallinnon-avoimuus/avoin-hallinto>

⁶ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/FI/COM-2017-9-F1-FI-MAIN-PART-1.PDF>

⁷ Paikkatietoja koskee Euroopan komission INSPIRE-direktiivi (2007/2/EC), jonka tavoitteena ovat yhteiskäyttöiset paikkatiedot ja yhteinen paikkatietoinfrastruktuuri. Kun eri organisaatioissa ja valtioissa tuotetut paikkatiedot ovat yhteiskäyttöisiä ja yhteentoimivia, päällekkäinen työ vähenee ja kustannukset laskevat

Komission mukaan datan säilyttämistä ja käsittelyä tulisi koskea periaate datan vapaasta liikkuvuudesta EU:ssa. Jäsenvaltiot eivät saisi asettaa perusteettomia sijaintirajoituksia datalle. Periaate perustuu EU:n perussopimusten ja unionin lainsäädännön mukaisiin velvollisuuksiin turvata palveluiden tarjoamisen vapaus ja vapaa sijoittautumisoikeus. Nykyiset ja tulevat datan sijaintirajoitukset pitäisi oikeuttaa osoittamalla niiden tarpeellisuus ja toimien pitäisi olla suhteellisia oikeutetun yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi. Tällainen oikeutettu etu on esimerkiksi kansallinen turvallisuus.

Datan sijaintirajoitukset määritellään julkisen vallan asettamiksi vaatimuksiksi sijoittaa data tietylle maantieteelliselle alueelle tai lainkäyttöalueelle, kun dataa säilytetään tai käsitellään sähköisessä muodossa. Asetetut sijaintirajoitteet voivat koskea niin julkista kuin yksityistä sektoria. Julkisen vallan asettamat sijaintirajoitukset voivat olla peräisin niin lainsäädännöstä, viranomaispäätöksistä ja -ohjeista kuin hallinnollisista käytänteistä. Perusteettomat sijaintivaatimukset ovat vastoin unionin sisämarkkinoiden palveluiden tarjoamisen vapautta sekä vapaata sijoittautumisoikeutta, jotka turvataan niin unionin perussopimuksissa kuin niiden pohjalta annetussa lainsäädännössä.

Tavoitteena on löytää mahdollisimman tehokkaat keinot, joilla

- parannetaan anonyymien koneiden tuottaman datan saatavuutta
- helpotetaan ja kannustetaan edellä mainitun datan jakamista
- suojataan investointeja ja omaisuususeriä, mutta kuitenkin niin, että hyödyt
- jakaantuvat oikeudenmukaisesti arvoketjussa
- estetään luottamuksellisten tietojen paljastuminen
- minimoidaan palveluloukkujen syntyminen.

Jos olemassa oleva sääntely ei osoittaudu riittäväksi, muita mahdollisia keinoja voivat esimerkiksi olla:

- yritysten ohjeistus ja kannustaminen muun kuin henkilötiedon jakamiseen liikesalaisuus- ja tietokantadirektiivien sekä tekijänoikeuslainsäädännön nojalla,
- edesauttaa avointen ohjelmistorajapintojen (API) käyttöä, mallisopimuslausekkeet, mahdollisesti yhdistettynä kohtuuttomien ehtojen mitätöintiin yritysten välisissä sopimuksissa,
- mahdollistaa julkisen vallan pääsy dataan julkisen edun perusteella, esimerkiksi tilastotietoihin tai liikennetietoihin, sekä edesauttaa datan parempaa saatavuutta ja yhdistelyä tutkimustarkoituksiin,
- luoda uusi datan tuottajan oikeus muun kuin henkilötiedon osalta asianmukaisesti poikkeuksineen datan saatavuuden osalta (henkilötietojen osalta noudatetaan henkilötietolainsäädäntöä) sekä

- kehittää käytäntöjä datan saatavuuden parantamiseksi vastiketta vastaan oikeudenmukaisin, kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin.

Datan siirrettävyydelle tarkoitetaan sitä, että kuluttajat ja yritykset voivat helposti siirtää tietonsa yhdestä järjestelmästä toiseen. EU:n yleinen tietosuoja-asetus (2016/679) antaa rekisteröidyille oikeuden vaatia tietojen siirtämistä tietyissä tilanteissa. Muun kuin henkilötietojen osalta vastaavaa vaatimusta ei ole. Datan siirrettävyyden edistämisen osalta mahdollisia toimenpiteitä voivat esimerkiksi olla:

- kehittää sopimusehtosuosituksia, jotka helpottavat palveluiden vaihtamista
- kehittää oikeutta datan siirtoon, niin että se koskisi myös yritysten välisiä tilanteita
- sektorikohtaiset kokeilut ja standardit.

Datan siirrettävyys liittyy datan yhteentoimivuuteen. Yhteentoimivuudella tarkoitetaan sitä, että digitaaliset palvelut pystyvät vaihtamaan dataa keskenään saumattomasti. Jotta datan siirrettävyys voidaan toteuttaa käytännössä, tarvitaan standardeja. Komissio on tiedonannon mukaan sitoutunut tukemaan standardien kehittämistä ja käyttöönottoa.

Komissio kartoittaa kuulemisten kautta nykyisten vastuusäännösten soveltuvuutta esineiden internetin ja automaattisten järjestelmien osalta. Näissä toimintaketjut ovat monimutkaisia, erilaiset sensorit keräävät tietoa ja esineet voivat tehdä ratkaisuja automaattisesti.

Ennen kuin lopullisia päätöksiä tehdään datan saatavuudesta ja vastuukysymyksistä, komissio haluaa tarkastella sääntöjen soveltuvuutta käytännössä yhdessä kiinnostuneiden jäsenvaltioiden kanssa. Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön tulevat arvioitaviksi vasta mahdollisten lainsäädäntöehdotusten antamisen yhteydessä.

Toukokuun 10. päivä 2017 julkaistiin osana komission toimikauden puolivälitarkastelua EU:n digitaalisten sisämarkkinoiden väliarvio. Tiedonannossa tuodaan esille komission tarkempia toimenpiteitä datavetoisen talouden rakentamiseksi. Syksyyn 2017 mennessä olisi tulossa vaikutustenarvointi lainsäädäntöehdotuksesta datan vapaan liikkuvuuden yhteistyöverkostosta (*proposal on the EU free flow of data cooperation framework*). Lainsäädäntöehdotuksessa olisi mukana

- peruseriaate datan vapaasta liikkuvuudesta,
- datan siirtäminen (principle of porting non-personal data) sekä
- säännöksiä datan saatavuudesta viranomaistarkastuksia varten, kun dataa säilytetään toisessa jäsenvaltiossa.

Keväällä 2018 vuorossa on toimia datan saatavuudesta ja uudelleenkäytöstä tulee vaikutustenarviointi lainsäädäntöehdotuksesta julkisen sektorin tietojen saatavuudesta ja uudelleenkäytöstä (PSI-direktiivin avaaminen tai täysremontti). Samalla tarkastellaan mahdollisuutta avata yksityisten hallussa olevaa dataa, johon kohdistuu julkinen intressi (*data which are of public interest*). Näiden toimien lisäksi komissio jatkaa muiden datan hyödyntämiseen liittyvien kysymysten tarkastelua.

3.3 Tietojen ja palvelujen yhteentoimivuus osana digitaalisia sisämarkkinoita

Digitalisaatiokehitys nähdään keskeisenä tekijänä Euroopan sisämarkkinoiden onnistumisessa. Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia julkaistiin vuonna 2015. EU:n sähköisen hallinnon toimintaohjelman ja –suunnitelman 2016-2020 visiona on avoin, tehokas ja osallistava julkinen hallinto, joka tarjoaa rajattomia, räätälöityjä, käyttäjäystävällisiä digitaalisia julkisia palveluja kaikille kansalaisille ja yrityksille. Innovatiivisia palveluja käytetään suunnittelemaan ja toteuttamaan parempia palveluja kansalaisten ja yritysten tarpeiden ja toiveiden mukaan. Julkishallinnossa hyödynnetään uuden digitaaliympäristön tarjoamia mahdollisuuksia helpottamaan vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa ja eri viranomaisten välillä. Ohjelman periaatteissa korostetaan digitaalisuuden lisäksi yhden kerran periaatetta (asiakkaalta pyydetään samaa tietoa vain kerran), osallisuutta ja saatavuutta, avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, rajat ylittävyyttä, yhteentoimivuutta, luotettavuutta ja turvallisuutta⁸.

Euroopan komissio julkaisi keväällä 2017 uuden Euroopan yhteentoimivuuden kehityksen⁹, jonka tarkoituksena on auttaa Euroopan julkisen hallinnon toimijoita koordinoimaan julkisen palvelun digitalisointia ja varmistamaan tietojen ja palvelujen yhteentoimivuus. Kehityksen rinnalla julkaistiin yhteentoimivuuden toimintasuunnitelma 2016-2020.

Monet EU-maat digitalisoivat palvelujaan säästääkseen aikaa, vähentääkseen kustannuksia, lisätäkseen läpinäkyvyyttä ja parantaakseen kansalaisille ja yrityksille tarjoamiensa palvelujen laatua. Yhteentoimivuuden kehys tarjoaa yhteisen lähestymistavan julkisille palveluille eri maissa ja eri toimialoilla. Näin voidaan vähentää byrokratiaa esimerkiksi todistusten pyytämisessä, palveluihin kirjautumisessa tai veroilmoitusten käsittelyssä.

⁸ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. EU:n sähköisen hallinnon toimintaohjelma 2016-2020 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52016DC0179>

⁹ European Interoperability Framework https://ec.europa.eu/isa2/eif_en

Kehys sisältää 47 suositusta yhteentoimivuuden lisäämiseksi. Uusissa suosituksissa painotetaan avoimuutta, tiedon hallintaa, datan siirrettävyyttä, yhteentoimivaa hallintoa ja integroitua palvelutarjontaa. Uuden kehyksen avulla halutaan myös varmistaa, ettei olemassa oleva ja tuleva lainsäädäntö heikennä digitaalisten palvelujen yhteentoimivuutta. Kehyksen soveltamalla julkishallinnon palvelut voidaan tuottaa standardoituina, automatisoituina, saumatomina ja turvallisesti vähemmässä ajassa. Myös tietojen saatavuus ja laatu analysointia ja päätöksentekoa varten halutaan varmistaa. Tarkoituksena on luoda ympäristö, jossa eri maiden julkisen hallinnon toimijat voivat toimia yhdessä digitaalisesti.

EU:n komissio hallinnoi ja koordinoi kehyksen täytäntöönpanoa ja seurantaan sähköisten palvelujen yhteentoimivuusohjelman (ISA) avulla. Jäsenvaltioiden odotetaan täydentävän yhteentoimivuuden toimintasuunnitelman toimenpiteitä kansallisilla toimenpiteillä. Julkisella sektorilla on avainrooli digitaalisilla markkinoilla sääntelijänä, palveluntarjoajan ja työnantajana.

3.4 Kansainvälisiä suosituksia

OECD on tehnyt useita suosituksia, jotka koskevat tiedon hallintaa¹⁰. Suositukset koskevat yksityisyyden ja rajat ylittävien henkilötietojen suojaa, julkisesti rahoitetun tutkimustiedon saatavuutta, julkisen hallinnon tietojen parempaa saatavuutta ja tehokkaampaa käyttöä ja biopankkien ja geenitutkimuksen tietokantoja. Tutkimustiedon saatavuutta ja julkisen hallinnon tietoja koskevissa suosituksissa käsitellään erityisesti avoimen datan hallintaa ja avoimuuden, läpinäkyvyyden, tekijänoikeuksien ja hinnoittelun periaatteita. Suosituksille on yhteistä mm. datan laadun korostaminen.

OECD:ssä on tunnistettu tarve tehostaa julkisten tietojen hyödyntämistä kokoamalla periaatteita yhden suosituksen alle ja helpottamalla siten suositusten noudattamista eri sovellusalueilla. Valmisteilla on uusi suositus, joka koskee dataan pääsyn ja sen uudelleen hyödyntämisen parantamista (Enhanced Data Access and Re-use). Ehdotetun instrumentin tarkoituksena on maksimoida datan arvo taloudelle, yhteiskunnalle ja hallinnolle kehittämällä yhtenäiset, kokoavat periaatteet dataan pääsyn ja sen uudelleenhyödyntämisen parantamiseksi julkisella ja yksityisellä sektorilla.

¹⁰ OECD (2013) *Recommendation of the Council concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data* (OECD Privacy Guideline); OECD (2006) *Recommendation of the Council concerning Access to Research Data from Public Funding* (OECD Recommendation on Access to Research Data); OECD (2008) *Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information* (OECD PSI Recommendation); OECD (2009) *Recommendation of the Council on Human Biobanks and Genetic Research Data-bases* (adopted in 22 October 2009); OECD (2016b) draft *Recommendation of the Council on Health Data Governance*

International Open Data Charter ja sitä tukeva G8-maiden Open Data Charter ovat laajasti kansainvälisessä yhteisössä hyväksyttyjä avoimen datan periaatteiden ja ohjeistuksen asiakirjoja.¹¹ Periaatteet koskevat julkishallinnon tietojen lähtökohtaista avoimutta, ajantasaisuutta ja kattavuutta, pääsyä tietoon ja sen käytettävyyttä, vertailtavuutta ja yhteentoimivuutta, parempaa hallintoa ja kansalaisten osallistumista, osallistavaa kehittämistä ja innovointia.

3.5 Pohjoismaiden ja Baltian maiden yhteistyö digitalisaation ja datan liikkuvuuden edistämiseksi

Pohjoismaiden ja Baltian maiden ensimmäinen digiministereiden yhteinen kokous pidettiin vuonna 2017 ja sen yhteydessä konferenssi ”Digital North”. Ministerit allekirjoittivat kokouksessa julkilausuman¹², jonka tavoitteena on luoda Pohjoismaiden ja Baltian alueesta digitalisaation edelläkävijä.

Julkilausumassa esitetyissä linjauksissa nähdään datan vapaa liikkuvuus ja uudelleen käyttö keskeisenä osana digitalisaation edistämistä ottaen huomioon henkilötietojen suoja ja tietoturvasuus. Julkilausuman mukaan halutaan kehittää hallintojen välistä läheistä yhteistyötä rajat ylittävien digitaalisten palveluinfrastruktuurien luomiseksi tai asiaankuuluvien kansallisten infrastruktuurien integroimiseksi ja tukea siten ihmisten, tavaroiden, palveluiden, pääoman ja datan vapaata liikkuvuutta alueella.

3.6 Kansallisen lainsäädännön tietopoliittiset kehittämistavoitteet

Edellä kuvattu tietoympäristön muutos sekä kansallisesti, EU:ssa ja kansainvälisesti annetut yhteiskunnalliset tavoitteet antava selkeän suunnan, mihin asioihin myös kansallisen lainsäädännön tulee vastata. Näitä tavoitteita ovat avoin tiedon saatavuus, tiedon vapaa liikkuvuus ja kansalaisten omien tietojen hallinta. Avoimuuden rinnalla on otettava huomioon yksilöiden tietosuoja ja turvallisuus. Tavoitteiden toteutumiseksi tarvitaan selkeää oikeuksien ja tietovastuiden määrittelyä

¹¹ <http://opendatacharter.net/>

¹² <http://www.norden.org/fi/pohjoismaiden-ministerineuvosto/yhteistyoministerit-mr-sam/julkilausumat/pohjoismaiden-ja-baltian-alue-digitaalinen-edellaekaevijae>

Lainsäädännön tulisi mahdollistaa sekä kansainvälisesti että kansallisesti asetetut tavoitteet julkiselle hallinnolle ja asiakaslähtöisten ja turvallisten digitaalisten palvelujen kehittämiseksi ja tiedon tehokkaalle ja mahdollisimman laajalle hyödyntämiselle, uuden tiedon muodostamiselle ja tiedon arvon lisäämiselle koko yhteiskunnassa.

Kansallisesti ja kansainvälisesti asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi nykyinen lainsäädäntö edellyttää riittävän laajaa tarkastelua ja samalla tietopoliittisten linjausten täsmentämistä.

4 Kansainväliset sopimukset ja EU-oikeus

4.1 Euroopan neuvoston sopimukset

4.1.1 Ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen¹³ 6 artiklan 1 kohdassa on määrätty oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteista. Oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuuluu oikeudenkäynnin lähtökohtainen julkisuus. Päätös on annettava julkisesti, mutta lehdistöltä ja yleisöltä voidaan kieltää pääsy koko oikeudenkäyntiin tai osaan siitä demokraattisen yhteiskunnan moraalin, yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vuoksi nuorten henkilöiden etujen tai osapuolten yksityiselämän suojaamisen niin vaatiessa, tai siinä määrin kuin tuomioistuimien harkitsee ehdottoman välttämättömäksi erityisolosuhteissa, joissa julkisuus loukkaisi oikeudenmukaisuutta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Vaikka henkilötietojen suoja ei erikseen mainita ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä henkilötietojen suoja katsottu olennaiseksi osaksi 8 artiklan yksityis- ja perhe-elämän suoja, ja toisaalta henkilötietojen suojalla on vaikutuksensa ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa tarkoitetun sananvapauden käyttämiseen.¹⁴ EIT ratkaisuissa on korostettu muun muassa, että lainsäädännössä pitää olla asianmukaiset takeet siitä, että henkilötietoja ei käsitellä 8 artiklan vastaisesti. Käsiteltävien tietojen tulee olla tarpeellisia sekä sisällöltään että säilytysajaltaan rajattuja rekisteröinnin käyttötarkoitukseen nähden. Niin ikään sääntelyssä tulee olla riittävät takeet, joilla estetään henkilötietojen lainvastainen käyttö.

¹³ Ulkoasiainministeriön ilmoitus 63/1999.

¹⁴ Ks. esimerkiksi EIT 21.07.2015 *Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy v. Suomi*; EIT 18.4.2013 *M.K v. Ranska*; EIT 30.10.2012 *P. ja S. v. Puola*; EIT 9.10.2012 *Yasemin Alkaya*; EIT 17.1.2012 *Krone Verlag GmbH & Co KG, Krone Multimedia GmbH & Co KG*; EIT 10.2.2011 *Stoyan Dimitrov Dimitrov-Kazakov*; EIT 2.12.2008 *K.U. v. Suomi*; EIT 17.7.2008 *I. v. Suomi*; EIT 1.7.2008 *Tibor Ipolyne Daroczy*;

4.1.2 Yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä

Euroopan neuvoston yksilöiden suojelusta automaattisessa tietojenkäsittelyssä laadittu yleissopimuksen¹⁵ tarkoituksena on turvata henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä jokaisen sopimuspuolen alueella jokaiselle yksilölle riippumatta hänen kansalaisuudestaan tai asuinpaikastaan hänen oikeutensa ja perusvapautensa ja erityisesti hänen oikeutensa yksityisyyteen ("tietosuojat"). Yleissopimus pitää sisällään henkilötiedon, rekisterinpitäjän, automaattisesti käsiteltävän rekisterin ja automaattisen tietojenkäsittelyn määritelmät. Yleissopimusta sovelletaan automaattisesti käsiteltäviin henkilörekistereihin ja henkilötietojen automaattiseen tietojenkäsittelyyn julkisella ja yksityisellä sektorilla.

Yleissopimus sisältää tietosuojan peruseriaatteen: asianmukaisuus, laillisuus, käyttötarkoitussidonnaisuus, tarpeellisuus, ajantasaisuus sekä tietojen säilyttämistä koskeva rajoitus suhteessa käyttötarkoitukseen. Niin ikään yleissopimuksessa on määrätty erityisiä tietoryhmiä (arkaluonteisia tietoja) koskevasta käsittelykiellosta, henkilötietojen suojaamista koskevista vaatimuksista (tietoturva) sekä rekisteröidyn oikeuksista. Yleissopimuksessa on artiklat poikkeuksista, rangaistuksista ja oikeuskeinoista, tietojen siirrosta maan rajan yli sekä keskinäisestä avunannosta. Yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehtyyn Euroopan neuvoston yleissopimukseen on laadittu lisäpöytäkirja, joka koskee valvontaviranomaisia ja maan rajan yli tapahtuvaa tietojen siirtoa.¹⁶

Euroopan neuvoston ministerikomitea on antanut suosituksen julkisten viranomaisten hallussa olevien henkilötietojen luovuttamisesta ulkopuolisille.¹⁷ Suositus ei ole sitova, vaikka suositus sinällään perustuukin yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehtyyn yleissopimukseen. Suosituksessa esitetään, että viranomaisten hallussa olevien henkilötietojen ja henkilörekistereiden luovuttamiseen ulkopuolisille erityisesti sähköisin menetelmin olisi liitettävä turvakeinoja ja takeita, joiden tarkoituksena on varmistaa, että rekisteröidyn yksityisyyttä ei asiattomasti loukata. Käytännössä suositus tarkoittaa lainsäädännöllisiä, teknisiä ja organisatorisia keinoja, joilla voidaan varmistaa, ettei henkilötietoja käsitellä lainvastaisella tavalla. Suosituksen mukaan henkilötietoja tai henkilörekistereitä ei saisi luovuttaa ulkopuolisille:

a) ellei erityislaissa niin säädetä; tai

¹⁵ Asetus (36/1992).

¹⁶ Ks. laki yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehtyyn Euroopan neuvoston yleissopimukseen tehdyn lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (77/2012) sekä tähän liittyvä valtioneuvoston asetus (78/2012).

¹⁷ Communication to third parties of personal data held by public bodies; R (91) 10/9.9.1991.

- b) ellei yleisöllä ole oikeutta tutustua niihin julkisia asiakirjoja koskevan lainsäädännön perusteella; tai
- c) ellei tietoa luovuteta kansallisen tietosuojalainsäädännön mukaisesti; tai
- d) ellei rekisteröity ole antanut nimenomaista ja tietoista suostumustaan.

Suosituksessa myös todetaan, että henkilötietoja tai henkilörekistereitä ei saa luovuttaa ulkopuolisille sellaisiin tarkoituksiin, jotka ovat ristiriidassa alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa, ellei kansallisessa lainsäädännössä ole asianmukaisia turvakeinoja ja takuita rekisteröidyn turvaksi. Suositus pitää sisällään arkaluonteisten tietojen käsittelyyn liittyviä tarkennuksia niistä edellytyksistä, joilla arkaluonteisia tietoja voidaan käsitellä lähinnä lainsäädännössä olevien säännösten perusteella. Suosituksessa määritellään myös periaatteet, joita tulisi noudattaa silloin, kun tietoihin on ulkopuolisen mahdollista tutustua:

- Kansallisessa lainsäädännössä olisi määrättävä ne tarkoitukset, joita varten tietoja kerätään ja käsitellään sellaisissa rekistereissä, joihin ulkopuoliset voivat tutustua samoin kuin se julkinen etu, jonka perusteella näihin rekistereihin voi tutustua.
- Ennen tietojen keräämistä tai niitä kerätessä rekisteröidyille olisi ilmoitettava lainsäädännön mukaisesti tietojen keräyksen pakollisuudesta tai vapaaehtoisuudesta, henkilötietojen keräyksen ja käsittelyn laillisesta perusteesta sekä siitä julkisesta edusta, jonka perusteella niihin tutustuminen tehdään mahdolliseksi.
- Viranomaisten olisi pystyttävä estämään sellaisten henkilötietojen luovutus ulkopuolisille, jotka on talletettu sellaisiin rekistereihin, joihin yleisö voi tutustua ja jotka koskevat rekisteröityjä, joiden turvallisuus ja yksityisyys ovat erityisesti uhattuina.
- Lainsäädännössä olisi säädettävä ne ehdot, jotka koskevat tietojen luovutusta ja tietoihin tutustumista sekä erityisesti säädettävä ne ehdot, jotka koskevat sellaisten tietojen automaattista luovutusta ja on-line tarkistusta. Tietoja automaattisesti luovutettaessa olisi oltava sellaiset tekniset keinot, jotka on suunniteltu rajoittamaan sähköisten kyselyiden tai hakujen laajuutta luvattoman tarkistuksen tai henkilötietojen tai henkilötietoja sisältävien rekistereiden lataamisen estämiseksi.

Kansallinen henkilötietolaki (523/1999) pitää sisällään luonnollisesti yleissopimuksen asettamat vaatimukset. Niin ikään Euroopan unionin yleinen tietosuojasetus sisältää ne elementit, joista yleissopimuksessa on määrätty. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki) on huomioitu kokonaisuudessaan Euroopan neuvoston ministerikomitean suositukset. Niin ikään suosituksilla on ollut vaikutuksensa viranomaisten henkilörekistereitä koskevaan lainsäädäntöön.

4.1.3 Euroopan neuvoston yleissopimus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta

Euroopan neuvoston yleissopimus viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehtiin Tromsassa 18.6.2009. Sopimuksesta on annettu kansallisesti laki viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (16/2015). Voimaansaattamista koskevaa asetusta ei ole vielä toistaiseksi annettu, joten virallisesti sopimus ei ole vielä voimassa kansallisesti.

Yleissopimuksen 1 artiklan mukaan sopimuksessa viranomaisella tarkoitetaan

- 1) hallitusta ja hallintoa kansallisella, alueellisella ja paikallistasolla;
- 2) lainsäädäntöelimiä ja oikeusviranomaisia niiden hoitaessa hallinnollisia tehtäviä kansallisen lainsäädännön mukaisesti;
- 3) luonnollisia ja oikeushenkilöitä niiden käyttäessä hallinnollista toimivaltaa.

Sopimuksen mukaan sopimuspuoli voi allekirjoittaessaan tämän yleissopimuksen tai tallettaessaan ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjansa ilmoittaa Euroopan neuvoston pääsihteerille osoitetulla selityksellä, että ”viranomaisen” määritelmä sisältää myös yhden tai useamman seuraavista:

- 1) lainsäädäntöelimet niiden muun toiminnan osalta;
- 2) oikeusviranomaiset niiden muun toiminnan osalta;
- 3) luonnolliset ja oikeushenkilöt siltä osin kuin ne hoitavat julkisia tehtäviä tai toimivat julkisin varoin kansallisen lainsäädännön mukaisesti;

Sopimuksessa viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan mitä tahansa viranomaisen laatimaa tai saamaa ja hallussaan pitämää tietoa talletettuna missä muodossa tahansa.

Sopimuksessa on määrätty oikeudesta saada tietoja viranomaisen asiakirjoista. Sopimuksen 2 artiklan mukaan jokaiselle on oltava yhdenvertainen oikeus saada pyynnöstä tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on viranomaisen hallussa. Sopimuksen 3 artiklassa on määriteltä ne perusteet, joilla voidaan rajoittaa tiedonsaantia viranomaisen asiakirjasta. Rajoitukset on määriteltävä tarkasti laissa ja niiden tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhteisia. Tällaisia salassapitointressejä ovat sopimuksen mukaan:

- a. kansallinen turvallisuus, maanpuolustus ja kansainväliset suhteet;
- b. yleinen turvallisuus;
- c. rikosten ehkäisy, selvittäminen ja syytteeseen saattaminen;
- d. kurinpitomenettely;
- e. viranomaisen tutkinta, tarkastus ja valvontatoiminta;

- f. yksityisyys ja muut lailliset yksityiset edut;
- g. kaupalliset ja muut taloudelliset edut;
- h. valtion talous-, raha- ja valuuttapolitiikka;
- i. asianosaisten yhdenvertaisuus oikeudenkäynnissä ja oikeudenkäytön tehokkuus;
- j. ympäristö; tai
- k. viranomaisen tai viranomaisten välillä käytävät keskustelut asian selvittämiseksi.

Tiedonsaanti viranomaisen asiakirjaan sisältyvästä tiedosta voidaan evätä, jos sen luovuttaminen haittaisi tai olisi omiaan haittaamaan joitakin edellä mainittuja etuja, jollei ylivoinen yleinen etu puolla tiedon antamista. Salassapitoperuste voi olla aikaan sidottu.

Sopimuksen 4 artiklassa on määritelty ne menettelyt, joilla asiakirjapyyntö käsitellään. Viranomaisen asiakirjaa pyytävää ei saa velvoittaa ilmoittamaan syytä, jonka vuoksi hän haluaa saada tiedon viranomaisen asiakirjasta. Asiakirjaa pyytävän voidaan edellyttää tunnistautumaan, jos se on välttämätöntä pyynnön käsittelemiseksi. Sopimuksen 5 artiklan mukaan viranomaisen on autettava hakijaa mahdollisuuksien mukaan yksilöimään pyytämänsä viranomaisen asiakirja. Viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, on velvollinen käsittelemään sen saantia koskevan pyynnön. Jos viranomaisella ei ole pyydettyä viranomaisen asiakirjaa hallussaan tai sillä ei ole oikeutta käsitellä pyyntöä, sen on mahdollisuuksien mukaan saatettava hakemus toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Viranomaisen asiakirjoja koskevat pyynnot on käsiteltävä yhdenvertaisin perustein. Pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjasta tulee käsitellä joutuisasti. Päätös on tehtävä, annettava tiedoksi ja pantava täytäntöön niin pian kuin mahdollista tai kohtuullisessa määräajassa, joka on määritelty etukäteen. Pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjasta voidaan evätä, jos

- pyyntö viranomaisen antamasta avusta huolimatta jää niin epämääräiseksi, ettei viranomaisen asiakirjaa pystytä yksilöimään; tai
- pyyntö on ilmeisen kohtuuton.

Viranomaisen, joka kieltäytyy antamasta tietoa viranomaisen asiakirjasta kokonaan tai osittain, on perusteltava kieltäytyminen. Hakijalla on oikeus saada pyynnöstä kyseiseltä viranomaiselta kirjalliset perustelut tiedonsaannin epäämiselle.

Sopimuksen 6 artiklassa on määritelty tiedonsaannin muodot. Kun hakijalle on myönnetty oikeus saada asiakirja, hakijalla on oikeus valita, haluaako hän tutustua alkuperäiseen asiakirjaan vai sen kopioon, vai haluaako hän saada asiakirjasta kopion missä tahansa haluamassaan saatavilla olevassa muodossa, jollei muotoa koskeva pyyntö ole kohtuuton. Jos tietojensaantirajoitus kohdistuu osaan asiakirjaan sisältyvistä tiedoista, viranomaisen on kuitenkin annettava muut asiakirjan sisältämät tiedot. Kaikki poistot on osoitettava selvästi. Tiedonsaanti voidaan kuitenkin evätä, jos osittaisena annettava asiakirja on harhaanjohtava tai vailla merkitystä, tai jos viranomaiselle aiheutuu ilmeisen kohtuutonta vaivaa

jäljelle jääneen asiakirjan osan antamisesta. Viranomainen voi antaa tiedon viranomaisen asiakirjasta osoittamalla hakijalle helposti saatavilla olevan vaihtoehtoisen tietolähteen.

Sopimuksen 7 artiklassa on määritelty perusteet asiakirjan antamisesta perittävistä maksuista. Tutustumisesta viranomaisen asiakirjaan viranomaisen toimitiloissa ei saa periä maksua. Tämä ei estä sopimuspuolia asettamasta maksuja palveluille, joita arkistot ja museot tältä osin tarjoavat. Hakijalta voidaan periä viranomaisen asiakirjan kopiosta maksu, jonka tulee olla kohtuullinen ja joka ei saa ylittää asiakirjan kopioinnista ja antamisesta aiheutuvia tosiasiallisia kustannuksia. Maksuhinnasto on julkistettava.

Sopimuksen 8 artiklassa on määritelty muutoksenhakumenettelyyn liittyvät vaatimukset. Sopimuksen 9 artiklassa on määritelty toimenpiteet viranomaisten asiakirjojen julkisuuden ja tiedonsaannin edistämiseksi muun muassa tiedotus- ja koulutusvelvollisuudesta.

Sopimuksen 10 artiklan mukaan viranomaisen on omasta aloitteestaan ja sen ollessa tarkoituksenmukaista ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin hallussaan olevien viranomaisen asiakirjojen julkistamiseksi lisätäkseen julkishallinnon avoimuutta ja tehokkuutta sekä tukeakseen yleisön osallistumista yleistä etua koskeviin asioihin niistä riittävästi tietoisena. Sopimuksen 11 artiklassa on määritelty sopimuksen toimeenpanoon liittyvä sopimusosapuolten asiantuntijaryhmän toiminta. Sopimuksen 12 artiklassa on määritelty sopimusosapuolten konsultatiivisen kokouksen menettely ja 13 artiklassa sihteeristöstä.

Suomessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) täyttää yleissopimuksen vaatimukset.

4.2 Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa

Århusissa 25 päivänä kesäkuuta 1998 tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehty yleissopimus tuli kansallisesti voimaan 30.11.2004.

Yleissopimuksessa viranomaisella tarkoitetaan:

- a) kansallisen, alueellisen ja muun tason hallintoa,

- b) luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka kansallisen lainsäädännön mukaisesti hoitaa viranomaisen tehtäviä, ympäristöön liittyvät erityistehtävät, -toimet ja -palvelut mukaan lukien,
- c) muuta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on a tai b kohdassa tarkoitettun elimen tai henkilön valvonnassa julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä tai joka tarjoaa julkisia palveluja, jotka liittyvät ympäristöön.
- d) tämän yleissopimuksen sopimuspuolena olevan 17 artiklassa tarkoitetun alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestön toimielimiä.

Tämä määritelmä ei koske elimiä tai laitoksia silloin, kun ne toimivat tuomio- tai lainsäädäntövallan käyttäjinä.

Yleissopimuksessa ympäristöä koskevalla tiedolla tarkoitetaan kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa, sähköisessä tai muussa aineellisessa muodossa olevaa tietoa, joka koskee:

- a) ympäristön osa-alueiden, kuten ilman ja ilmakehän, veden, maaperän, maa-alueiden, maiseman ja luontokohteiden tilaa, biologista monimuotoisuutta ja sen osatekijöitä, joihin sisältyvät myös muuntogeeniset organismit, ja näiden osa-alueiden välistä vuorovaikutusta,
- b) erilaisia tekijöitä, kuten aineita, energiaa, melua ja säteilyä, toimia tai toimenpiteitä, mukaan lukien hallinnolliset toimenpiteet, ympäristösopimukset, toimintaohjelmat, lainsäädäntö, suunnitelmat ja ohjelmat, jotka vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat tämän kappaleen a kohdassa mainittuihin ympäristön osa-alueisiin, sekä tietoa kustannus-hyötysuhdetta koskevista analyyseistä ja muista taloudellisista analyyseistä ja oletuksista, joita käytetään ympäristöä koskevassa päätöksenteossa,
- c) ihmisten terveyden ja turvallisuuden, elinolosuhteiden, kulttuurikohteiden ja rakennetun ympäristön tilaa, siinä määrin kuin ympäristön osa-alueiden tila tai näiden osa-alueiden välityksellä, tämän kappaleen b kohdassa tarkoitetut tekijät, toimet tai toimenpiteet, vaikuttavat tai voivat vaikuttaa niihin,

Yleissopimuksen yleismääräykset ovat seuraavat:

1. Kukin sopimuspuoli ryhtyy tarvittaviin lainsäädäntö-, sääntely- ja muihin toimenpiteisiin, mukaan lukien toimenpiteet, joilla pyritään tässä yleissopimuksessa tarkoitettujen yleisölle tiedottamista, yleisön osallistumista ja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien määräysten yhteensovittamiseen, samoin kuin asianmukaiset täytäntöönpanotoimenpiteet selkeän, avoimen ja yhdenmukaisen kehyksen luomiseksi ja ylläpitämiseksi tämän yleissopimuksen määräysten täytäntöönpanoa varten.

2. Kukin sopimuspuoli pyrkii varmistamaan, että virkamiehet ja viranomaiset avustavat ja ohjaavat yleisöä sen hakiessa ympäristöasioita koskevia tietoja, halutessa osallistua ympäristöasioita koskevaan päätöksentekoon tai halutessa käyttää muutoksenhaku- tai vireillepano-oikeuttaan ympäristöasioissa.
3. Kukin sopimuspuoli edistää ympäristökasvatusta ja yleisön tietoisuutta ympäristöasioista, erityisesti tietoisuutta siitä, miten yleisö voi saada ympäristöä koskevaa tietoa, osallistua ympäristöasioita koskevaan päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeuttaan ympäristöasioissa.
4. Kukin sopimuspuoli tunnustaa ympäristönsuojelua edistävät yhteenliittymät, järjestöt ja ryhmät ja tukee niitä asianmukaisesti sekä varmistaa, että sen kansallinen oikeusjärjestelmä on tämän velvoitteen mukainen.
5. Tämän yleissopimuksen määräykset eivät vaikuta sopimuspuolen oikeuteen ylläpitää tai toteuttaa toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on lisätä yleisön tiedonsaantia, lisätä sen osallistumista päätöksentekoon ja laajentaa sen muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöasioissa enemmän kuin tässä yleissopimuksessa edellytetään.
6. Tämä yleissopimus ei edellytä yleisön tiedonsaantia, päätöksentekoon osallistumista sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta koskevien voimassa olevien oikeuksien heikentämistä.
7. Kukin sopimuspuoli edistää tämän yleissopimuksen periaatteiden soveltamista kansainvälisissä ympäristöä koskevissa päätöksentekomenettelyissä ja kansainvälisissä järjestöissä ympäristöön liittyvien asioiden yhteydessä.
8. Kukin sopimuspuoli varmistaa, ettei niitä henkilöitä, jotka käyttävät oikeuksiaan tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti, rangaista, vainota tai häiritä millään tavalla heidän toimintansa takia. Tämä määräys ei vaikuta kansallisten tuomioistuinten oikeuteen määrätä kohtuullisten oikeudenkäyntikulujen korvaamista.
9. Yleisöllä on tämän yleissopimuksen määräysten soveltamisalalla oikeus saada ympäristöasioita koskevaa tietoa, mahdollisuus osallistua ympäristöasioita koskevaan päätöksentekoon ja oikeus muutoksenhakuun tai vireillepanoon ympäristöasioissa ilman kansalaisuuteen, kansallisuuteen tai kotipaikkaan liittyvää syrjintää, sekä oikeushenkilön osalta, ilman sen rekisteröidyn toimipaikan sijaintiin tai sen toiminnan todelliseen keskukseen perustuvaa syrjintää.

Sopimuksessa on määräykset ympäristöä koskevasta tiedonsaannista (4 artikla), ympäristöä koskevien tietojen kokoamisesta ja levittämisestä (5 artikla), yleisön osallistumista erityisiä toimia koskevaan päätöksentekoon (6 artikla), yleisön osallistumisesta ympäristöön liittyvien suunnitelmien, ohjelmien ja toimintaohjelmien valmisteluun (7 artikla), yleisön osallistumisesta viranomaismääräysten ja/tai yleisesti sovellettavien oikeudellisesti sitovien asiakirjojen laadintaan (8 artikla) sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta

(9 artikla). Lisäksi sopimus sisältää määräyksiä sopimuksen täytäntöönpanoon ja seurantaan.

4.3 Euroopan unionin perusoikeuskirja

Suomen perustuslain 10 §:ssä henkilötietojen suojaa koskeva säännös on sisällytetty osaksi yksityiselämän suojaa koskevaa perusoikeussäännöstä. Euroopan unionissa kuitenkin yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevat säännökset on erotettu toisistaan. Tämä erilainen sidos näkyy myös tietosuoja-asetuksessa, jossa yksityiselämän suojaa tai yksityisyyttä ei ole nostettu erilliseksi henkilötietojen suojaa koskevaksi suojaamis-kohteeksi, vaan tietosuoja-asetuksella pyritään ottamaan huomioon kaikki perusoikeudet (tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 4 kohta). Tässä suhteessa tietosuoja-asetus poikkeaa henkilötietodirektiivissä, jossa yksityisyyden suojaa korostettiin direktiivin johdanto-osassa.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa on määritelty henkilötietojen suojan perusvaatimukset ja -elementit. Säännöksen mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista, ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista. Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.

4.4 Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus

Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta vastaa ensisijaisesti oikeusministeriö sekä sektorikohtaisen lainsäädännön muutostarpeista kukin sektoriministeriö. Valmistelua tehdään yhtä aikaisesti tiedonhallintalain valmistelun kanssa, ja sisällöllisiä yhteyksiä on tarkennettava valmistelun edetessä. Seuraavassa käsitellään tietosuoja-asetuksen säännökset ja niihin liittyvät johdantotekstit, jotka on huomioitava keskeisesti tiedonhallintalain valmistelussa.

4.4.1 Suostumus

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 11 kohdan mukaan rekisteröidyn suostumuksella tarkoitetaan mitä tahansa vapaaehtoista, yksilöityä, tietoista ja yksiselitteistä tahdonilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn antamalla suostumusta ilmaisevan lausuman tai toteuttamalla selkeästi suostumusta ilmaisevan toimen. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista muun muassa silloin, kun rekisteröity on antanut suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten. Kuitenkin asetuksen johdanto-osan 43 kohdan mukaan jotta voidaan varmistaa, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti, suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. *Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa.*

4.4.2 Käsittelyperusteet viranomaistoiminnassa

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa on säädetty henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta. Artiklan 1 kohdan mukaan käsittely on lainmukaista ainoastaan jos ja vain siltä osin kuin vähintään yksi seuraavista edellytyksistä täyttyy:

- a) rekisteröity on antanut suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten;
- b) käsittely on tarpeen sellaisen sopimuksen täytäntöön panemiseksi, jossa rekisteröity on osapuolena, tai sopimuksen tekemistä edeltävien toimenpiteiden toteuttamiseksi rekisteröidyn pyynnöstä;
- c) käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi;
- d) käsittely on tarpeen rekisteröidyn tai toisen luonnollisen henkilön elintärkeiden etujen suojaamiseksi;
- e) käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi;
- f) käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttamiseksi, paitsi milloin henkilötietojen suojaa edellyttävät rekisteröidyn edut tai perusoikeudet ja -vapaudet syrjäyttävät tällaiset edut, erityisesti jos rekisteröity on lapsi.

Käsittelyn lainmukaisuuden yleisissä perusteissa on useita viranomaisia koskevia poikkeuksia. Asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan f alakohtaa ei sovelleta tietojenkäsittelyyn, jota viranomaiset suorittavat tehtäviensä yhteydessä Johdanto-osan 47 kohdassa tode-

taan oikeutettua etua (vs. HetiL asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan) koskevan soveltamisrajoituksen osalta seuraavaa: koska lainsäätäjän tehtävä on vahvistaa lailla käsittelyn oikeusperuste, jonka nojalla viranomaiset voivat käsitellä henkilötietoja, tätä käsittelyn oikeusperustetta ei olisi sovellettava viranomaisten tehtäviensä yhteydessä suorittamaan tietojenkäsittelyyn.

Asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä tässä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 1 kohdan c ja e alakohdan noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely muun muassa muissa erityisissä käsittelytilanteissa. Asetuksen johdanto-osan 45 kohdan mukaan kun käsittely tapahtuu rekisterinpitäjää koskevan lakisääteisen velvoitteen mukaisesti tai kun se on tarpeen yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, käsittelyllä olisi oltava perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Johdanto-osan 45 kohdan mukaan tietosuoja-asetuksessa ei edellytetä, että kaikkia yksittäisiä tiedonkäsittelytilanteita varten olisi olemassa erityislaki. Useiden käsittelytoimien perustana oleva yksi laki voi olla riittävä käsittelyn perustuessa rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen tai jos käsittely on tarpeen yleisen edun vuoksi toteutettavan suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi.

Vastaavasti perustuslakivaliokunta on todennut henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn kehittämisestä seuraavaa (PeVL 38/2016 vp):

- Valiokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä kartoitetaan erityislainsäädännön tarpeellisuuteen ja alaan liittyviä kysymyksiä.
- Valiokunnan käsityksen mukaan estettä ei ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla.

Asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan edellä olevan 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitetun käsittelyn perustasta on säädettävä joko a) unionin oikeudessa; tai b) rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Käsittelyn tarkoitus määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa tai, 1 kohdan e alakohdassa tarkoitetussa käsittelyssä, sen *on oltava tarpeen* yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Kyseinen käsittelyn *oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä*, joilla mukautetaan tämän asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa: *yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja;*

sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitetut toimenpiteet, kuten toimenpiteet muita IX luvussa esitettyjä erityisiä tietojenkäsittelytilanteita varten. Unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Johdanto-osan 45 kohdan mukaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä olisi myös määritettävä, olisiko yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi rekisterinpitäjän oltava julkinen viranomainen tai muu julkis- tai yksityisoikeudellinen luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, esimerkiksi ammatillinen yhteenliittymä, kun se on perusteltua yleistä etua koskevien syiden, kuten terveyteen liittyvien syiden vuoksi, esimerkiksi kansanterveyden ja sosiaalisen suojelun alalla ja terveydenhuoltopalvelujen hallintoa varten.

4.4.3 Tietojen hyödyntäminen erilaisiin käyttötarkoituksiin

Tietosuojasetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan jos käsittely tapahtuu muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, eikä käsittely perustu rekisteröidyn suostumukseen eikä unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi, rekisterinpitäjän on otettava huomioon muun muassa seuraavat asiat varmistaakseen, että muuhun tarkoitukseen tapahtuva käsittely on yhteensopivaa sen tarkoituksen kanssa, jota varten tiedot alun perin kerättiin

- a) henkilötietojen keruun tarkoitusten ja aiotun myöhemmän käsittelyn tarkoitusten väliset yhteydet;
- b) henkilötietojen keruun asiayhteys erityisesti rekisteröityjen ja rekisterinpitäjän välisen suhteen osalta;
- c) henkilötietojen luonne, erityisesti se, käsitelläänkö erityisiä henkilötietojen ryhmiä 9 artiklan mukaisesti tai rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja 10 artiklan mukaisesti;
- d) aiotun myöhemmän käsittelyn mahdolliset seuraukset rekisteröidyille;
- e) asianmukaisten suojatoimien, kuten salaamisen tai pseudonymisoinnin, olemassaolo.

Johdanto-osan 50 kohdan mukaan henkilötietojen käsittely muita tarkoituksia varten kuin niitä tarkoituksia, joita varten henkilötiedot on alun perin kerätty, olisi sallittava vain, *jos käsittely sopii yhteen niiden tarkoitusten kanssa, joita varten henkilötiedot on alun perin kerätty*. Tällöin henkilötietojen keruun oikeuttaneen käsittelyn oikeusperusteen lisäksi ei edelly-

tetä muuta erillistä käsittelyn oikeusperustetta. Jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, unionin oikeudessa tai jäsenvaltion *lainsäädännössä voidaan määrittää ja täsmentää tehtävät ja tarkoitukset, joiden myöhempää käsittelyä olisi pidettävä yhteensopivana ja laillisena*. Myöhempi käsittely yleisen edun mukaisiin arkistointitarkoituksiin taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia varten tai tilastollisiin tarkoituksiin olisi katsottava yhteensopiviksi laillisiksi käsittelytoimiksi. Myös unionin oikeuden tai jäsenvaltion *lainsäädännön* tarjoama käsittelyn oikeusperuste henkilötietojen käsittelylle voi muodostaa käsittelyn oikeusperusteen myöhemmälle käsittelylle. Jos rekisteröity on antanut suostumuksensa tai käsittely perustuu unionin oikeuteen tai jäsenvaltion *lainsäädäntöön*, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen, jolla pyritään turvaamaan erityisesti yleiseen julkiseen etuun liittyviä tärkeitä tavoitteita, rekisterinpitäjälle olisi sallittava henkilötietojen myöhempi käsittely riippumatta tarkoitusten yhteensopivuudesta.

4.4.4 Julkisuusperiaate

Asetuksen 86 artikla: Viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion *lainsäädännön* mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan.

Johdanto-osan 154 kohdan mukaan tätä asetusta sovellettaessa voidaan ottaa huomioon virallisten asiakirjojen julkisuusperiaate. *Virallisten asiakirjojen julkisuutta voidaan pitää yleisenä etuna. Viranomaisen tai julkishallinnon elimen olisi voitava luovuttaa hallussaan olevien asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja, jos kyseiseen viranomaiseen tai julkishallinnon elimeen sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltioiden *lainsäädännössä* niin säädetään. Kyseisessä *lainsäädännössä* olisi sovitettava yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttö sekä oikeus henkilötietojen suojaan, ja sen vuoksi siinä voidaan säätää tarvittavasta yhteensovittamisesta tämän asetuksen mukaisen henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden kanssa. Viranomaisia ja julkishallinnon elimiä koskevaan viittaukseen olisi tässä yhteydessä sisällytettävä kaikki viranomaiset ja muut elimet, jotka kuuluvat asiakirjojen saatavuutta koskevan jäsenvaltion *lainsäädännön* piiriin.*

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/98/EY (PSI-direktiivi) ei puututa eikä millään tavalla vaikuteta unionin ja jäsenvaltion *lainsäädännön* säännösten mukaiseen luonnollisten henkilöiden suojelun tasoon henkilötietojen käsittelyssä, eikä sillä etenkään muuteta tässä asetuksessa säädettyjä velvollisuuksia ja oikeuksia. *Kyseistä direktiiviä ei saisi*

etenkään soveltaa asiakirjoihin, jotka eivät ole saatavilla tai joiden saatavuutta on rajoitettu asiakirjojen saatavuutta koskevien järjestelmien perusteella henkilötietojen suojaamiseksi, ja sellaisiin kyseisten järjestelmien perusteella saatavilla olevien asiakirjojen osiin, jotka sisältävät henkilötietoja, joiden uudelleenkäytön on lainsäädännössä säädetty olevan ristiriidassa luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä annetun lain kanssa.

4.4.5 Arkistointi, tieteellinen ja historiallinen tutkimus sekä tilastointi

Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 1 kohdan mukaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia tämän asetuksen mukaisesti. Näillä suojatoimilla on varmistettava, että on toteutettu tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla *taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen*. Tällaisia toimenpiteitä voivat olla esimerkiksi pseudonymisointi, jos mainitut tarkoitukset voidaan täyttää tällä tavoin. Jos nämä tarkoitukset on mahdollista täyttää käsittelemällä myöhemmin tietoja, minkä johdosta ei ole mahdollista tai ei ole enää mahdollista tunnistaa rekisteröityjä, nämä tarkoitukset on täytettävä tällä tavoin.

Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 2 kohdan mukaan kun henkilötietoja käsitellään tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten, unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan säätää poikkeuksista 15, 16, 18 ja 21 artiklassa tarkoitettuihin oikeuksiin, jos sovelletaan tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä ja suojatoimia, siltä osin kuin tällaiset oikeudet todennäköisesti estävät erityisten tarkoitusten saavuttamisen tai vaikeuttavat sitä suuresti ja tällaiset poikkeukset ovat tarpeen näiden tarkoitusten täyttämiseksi.

Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 3 kohdan mukaan kun henkilötietoja käsitellään yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten, unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä voidaan säätää poikkeuksista 15, 16, 18, 19, 20 ja 21 artiklassa tarkoitettuihin oikeuksiin, jos sovelletaan tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä ja suojatoimia, siltä osin kuin kyseiset oikeudet todennäköisesti estävät erityisten tarkoitusten saavuttamisen tai vaikeuttavat sitä suuresti ja poikkeukset ovat tarpeen näiden tarkoitusten täyttämiseksi.

Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 4 kohdan mukaan jos 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua henkilötietojen käsittelyä käytetään samanaikaisesti myös muihin tarkoituksiin, poikkeuksia sovelletaan ainoastaan kyseisissä kohdissa mainituissa tarkoituksissa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn.

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 156 kohdan mukaan henkilötietojen myöhempi käsittely yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten on tehtävä, jos rekisterinpitäjä on arvioinut, onko kyseiset tarkoitukset mahdollista saavuttaa käsittelemällä tietoja, joiden avulla ei voida tai ei enää voida tunnistaa rekisteröityjä, kunhan asianmukaiset suojatoimet (kuten tietojen pseudonymisointi) on toteutettu. Jäsenvaltioille olisi annettava valtuudet vahvistaa erityisin edellytyksin, joihin sovelletaan rekisteröityjä koskevia asianmukaisia suojatoimia, yksityiskohtaisia vaatimuksia ja poikkeuksia, jotka koskevat tietovaatimuksia, oikeuksia oikaista tai poistaa henkilötiedot sekä tulla unohdetuksi, rajoittaa käsittelyä ja siirtää tiedot järjestelmästä toiseen sekä vastustaa tietojenkäsittelyä, kun henkilötietoja käsitellään yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten. Kyseiset edellytykset ja suojatoimet voivat edellyttää erityisiin menettelyihin rekisteröityjen käyttäessä mainittuja oikeuksia, jos tämä on asianmukaista tietyssä käsittelyssä tavoiteltujen tarkoitusten sekä teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden vuoksi, joilla pyritään henkilötietojen käsittelyn minimointiin oikeasuhteisuuden ja tarpeellisuuden periaatteiden nojalla.

Johdanto-osan 158 kohdan mukaan *asetusta olisi sovellettava, jos henkilötietoja käsitellään arkistointitarkoituksiin*, ottaen huomioon, että tätä asetusta ei sovelleta kuolleiden henkilöiden henkilötietoihin. Viranomaisilla tai julkishallinnon tai yksityisten elimillä, jotka ylläpitävät yleistä etua koskevia tietueita, olisi unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla oltava palveluita, joilla on lakisääteinen velvoite hankkia, säilyttää, arvioida, järjestää, kuvailla, välittää, edistää ja levittää tietueita, joilla on pysyvää yleistä etua koskevaa merkitystä, sekä myöntää pääsy niihin. *Jäsenvaltiolla olisi lisäksi oltava mahdollisuus säätää, että henkilötietoja voidaan käsitellä myöhemmin arkistointitarkoituksiin.*

Johdanto-osan 157 kohdan mukaan henkilötietoja voidaan käsitellä tieteellisiin tutkimustarkoituksiin tieteellisen tutkimuksen helpottamiseksi edellyttäen, että unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä asetettuja asianmukaisia edellytyksiä ja suojatoimia noudatetaan. Johdanto-osan 159 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyä tieteellisiin tutkimustarkoituksia varten olisi tietosuoja-asetuksen soveltamista varten tulkittava laajasti niin, että se tarkoittaa myös teknologian kehittämistä ja esittelyä, perustutkimusta, soveltavaa tutkimusta ja yksityisin varoin rahoitettua tutkimusta. Siinä olisi lisäksi otettava huomioon SEUT 179 artiklan 1 kohdassa vahvistettu eurooppalaisen tutkimusalueen toteuttamista koskeva unionin tavoite. Tieteellisiin tutkimustarkoituksiin olisi sisällyttävä myös kansanterveyden alalla yleistä etua varten tehtyt tutkimukset. Henkilötietojen käsittelyä tieteellisiin tutkimustarkoituksiin koskevien erityispiirteiden huomioon ottamiseksi olisi sovellettava erityisiä edellytyksiä etenkin henkilötietojen julkaisuun tai muuhun luovuttamiseen tieteellisten tutkimustarkoitusten yhteydessä. Jos tieteellisen tutkimuksen tulokset erityisesti terveysalalla antavat aihetta jatkotoimenpiteisiin rekisteröidyn edun mukaisesti, tämän asetuksen yleisiä sääntöjä olisi sovellettava kyseisiin toimenpiteisiin.

Johdanto-osan 160 kohdan mukaan tietosuoja-asetusta sovelletaan, jos henkilötietoja käsitellään historiallisia tutkimustarkoituksia varten. Tähän olisi lisäksi sisällyttävä historian tutkimus ja sukututkimustarkoituksiin tehty tutkimus ottaen huomioon, että tätä asetusta ei sovelleta kuolleisiin henkilöihin. Johdanto-osan 162 kohdan mukaan asetusta sovelletaan, jos henkilötietoja käsitellään tilastotarkoituksia varten. Unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä olisi tässä asetuksessa asetetuissa rajoissa määritettävä tilastotarkoituksiin tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn tilastollinen sisältö, tietoihin pääsyn valvonta ja yksityiskohtaiset vaatimukset sekä asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi ja tilastosalaisuuden varmistamiseksi. Tilastollisilla tarkoituksilla tarkoitetaan mitä tahansa henkilötietojen keräämis- ja käsittelytoimenpidettä, joka on tarpeen tilastotutkimuksia varten tai tilastollisten tulosten tuottamiseksi. Näitä tilastollisia tuloksia voidaan käyttää myöhemmin eri tarkoituksiin, kuten tieteellisiin tutkimustarkoituksiin. Tilastollinen tarkoitus pitää sisällään sen, että tilastollisiin tarkoituksiin tehtävän käsittelyn tuloksena ei ole henkilötietoja vaan yhdistelmätietoja ja että tätä tulosta tai näitä tietoja ei hyödynnetä ketään luonnollista henkilöä koskevissa toimenpiteissä tai päätöksissä.

4.4.6 Rekisteröidyn oikeus siirtää henkilötietoja

Asetuksen 20(3) artiklan mukaan oikeutta siirtää tiedot järjestelmästä toiseen ei sovelleta käsittelyyn, joka on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämistä varten. Johdanto-osan 68 kohdan mukaan tämä oikeus on luonteeltaan sellainen, ettei sitä olisi käytettävä niitä rekisterinpitäjiä vastaan, joiden julkisiin velvollisuuksiin henkilötietojen käsittely kuuluu. Siksi sitä ei pitäisi soveltaa silloin, kun henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjää koskevan lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi. Rekisteröidyn oikeus siirtää tai vastaanottaa häntä koskevia henkilötietoja ei saisi luoda rekisterinpitäjille velvoitetta hyväksyä tai ylläpitää tietojenkäsittelyjärjestelmiä, jotka ovat teknisesti yhteensopivia.

4.5 PSI-direktiivi

Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koskevan EU:n direktiivin (ns. PSI –direktiivi) 2003/98/EY tavoitteena on ollut helpottaa julkishallinnon hallussa olevien tietovarantojen uudelleen käyttöä myös muihin tarkoituksiin kuin niihin, joita varten tiedot on alun perin kerätty. Direktiivin muutos 2013/37/EU on tullut voimaan 17.7.2013. Muutoksen pääperiaatteena on, että kaikkia julkisia direktiivin soveltamisalaan kuuluvia asiakirjoja tulee voida käyttää uudelleen kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin silloin, kun näiden tietojen saatavuutta ei ole kansallisesti rajoitettu. Direktiivin ulkopuolelle jäävät mm. asiakirjat,

joihin kohdistuu kolmansien osapuolten tekijänoikeuksia. PSI-direktiivin johdanto-osan 21 kohdassa ja 1 artiklan 4 kohdassa todetaan, että PSI-direktiivillä ei kajota eikä millään tavalla vaikuteta yhteisön ja kansallisen lainsäädännön säännösten mukaiseen yksilöiden suojelun tasoon henkilötietojen käsittelyssä eikä sillä muuteta direktiivissä 95/46/EY säädettyjä velvollisuuksia ja oikeuksia. Direktiivillä 95/46/EY viitataan Euroopan parlamentin ja neuvoston yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettuun direktiiviin, joka on Suomessa saatettu voimaan henkilötietolailla (523/1999). *Arvioitaessa PSI-direktiivin vaikutusta tietojen saantiin ja avoimuuteen, on kiinnitettävä huomiota henkilötietojen luovutusedellytyksiin, joista on säädetty julkisuuslain 16.3 §:ssä ja henkilötietolaissa käsittelyedellytysten osalta. Sinällään tietoineistot, jotka ovat julkisia, eivät ole vapaasti käytettävissä, vaan tietojen luovuttaminen edellyttää luovutuksen saajan henkilötietojen käsittelyä koskevien edellytysten olemassaoloa¹⁸. Nykyistä sääntelymallia tulisi kehittää siten, että se edistäisi selkeämmin PSI-direktiivin soveltamista suhteessa julkisen hallinnon tietoineistoihin.*

Julkisen sektorin elimellä tarkoitetaan valtion viranomaisia, alue- ja paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä. Direktiivissä oleva julkisoikeudellisen laitoksen käsite vastaa hankintadirektiivissä olevaa julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä. Se siten poikkeaa julkisuuslaissa tarkoitetusta itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsitteestä. PSI-direktiivin mukaan julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan elintä,

- a) joka on nimenomaisesti perustettu vastaamaan yleisen edun mukaisiin tarpeisiin ja joka ei harjoita teollista tai kaupallista toimintaa; ja
- b) joka on oikeushenkilö; ja
- c) jonka toiminta on suurimmaksi osaksi valtion, alue- tai paikallisviranomaisten tai muiden julkisoikeudellisten laitosten rahoittamaa, taikka jonka johto on näiden laitosten valvonnan alainen, taikka jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtio, alue- tai paikallisviranomainen tai muu julkisoikeudellinen laitos nimittää enemmän kuin puolet.

Kaikki edellä mainitut a) - c) edellytykset on täyttyttävä, jotta elin olisi julkisoikeudellinen laitos, kuitenkin siten, että c) kohdassa mainituista edellytyksistä ainakin yhden on täyttyttävä. Direktiivin perusteluissa (resitaali 10) todetaan, että julkiset yritykset eivät kuulu julkisen sektorin elimen määritelmän alaan. Julkisella yrityksellä tarkoitetaan yritystä, jossa hankinta-
viranomaiset voivat suoraan tai välillisesti käyttää määräysvaltaa omistuksen, rahoitusosuu-
den tai yritystä koskevien sääntöjen perusteella.

¹⁸ Ks. Tästä myös tietosuojavaltuutetun kannanotto 2120/09/2013.

Julkisuuslaissa (621/1999) itsenäisellä julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan hallituksen esityksen 30/1998 vp (s. 51) mukaan oikeushenkilöitä, joiden järjestysmuodosta, toimielimistä ja tehtävistä säädetään niitä koskevissa säädöksissä. Hallituksen esityksen mukaan itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat muun muassa Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, KEVA, Kuntien takauskeskus sekä Kunnallinen työmarkkinalaitos. Hallintolaissa (434/2003) tarkoitettu itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsite vastaa julkisuuslaissa tarkoitettu vastaavaa käsitettä.

PSI-direktiivissä julkisoikeudellisen laitoksen käsite on laajempi kuin julkisuuslaissa tarkoitettu itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsite. Julkisuuslain 4.2 §:ssä säädetty julkista tehtävää hoitaviin ja siinä julkista valtaa käyttäviin yhteisöihin, laitoksiin, säätiöihin ja yksityisiin henkilöihin liittyvä lain soveltamisalan laajennus kattaa pääosin julkisoikeudellisen laitoksen käsitteen, mutta julkisoikeudellisen laitoksen tunnusmerkeissä ei ole säädetty, että laitoksen tulisi käyttää julkista valtaa.

Direktiivin 3(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että asiakirjoja, joihin tätä direktiiviä sovelletaan 1 artiklan mukaisesti, voidaan käyttää uudelleen kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin III ja IV luvussa säädetyin ehdoin. Kuitenkin direktiivin 3(2) artiklan mukaan kun kyseessä ovat asiakirjat, joiden osalta kirjastoilla, korkeakoulujen kirjastot mukaan lukien, sekä museoilla ja arkistoilla on teollis- ja tekijänoikeuksia, jäsenvaltioiden on varmistettava, että tällaisten asiakirjojen uudelleenkäytön ollessa sallittua asiakirjoja voidaan käyttää uudelleen kaupallisiin tai muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin III ja IV luvussa säädetyin ehdoin.

Direktiivin 4(1) artiklan mukaan julkisen sektorin elinten on käsiteltävä uudelleenkäyttöä koskevat pyynnöt, mahdollisuuksien mukaan ja tarkoituksenmukaisissa tapauksissa sähköisessä muodossa, ja asetettava asiakirjat pyynnön esittäjän saataville uudelleenkäyttöä varten, tai jos siihen tarvitaan lupa, viimeisteltävä hakijalle tehtävä käyttöoikeustarjous kohtuullisessa ajassa, joka vastaa aikaa, jossa tiedonsaantipyynnöt käsitellään. Direktiivin 4(2) artiklan mukaan jos määräaikoja tai muita sääntöjä asiakirjojen pikaisesta toimittamisesta ei ole asetettu, julkisen sektorin elinten on käsiteltävä pyyntö ja toimitettava asiakirjat pyynnön esittäjälle uudelleenkäyttöä varten, tai jos siihen tarvitaan lupa, viimeisteltävä hakijalle tehtävä käyttöoikeustarjous enintään 20 työpäivän kuluessa pyynnön vastaanottamisesta. Tätä määräaikaa voidaan jatkaa 20 työpäivällä laajojen tai monimutkaisten pyyntöjen osalta. Tällaisissa tapauksissa pyynnön esittäjälle on ilmoitettava kolmen viikon kuluessa alkuperäisen pyynnön vastaanottamisesta, että sen käsittelyyn tarvitaan lisäaikaa. Suomen julkisuuslain 14.4 §:ssä on säädetty erikseen asiakirjojen antamisen määräaajoista, jotka ovat direktiivin määräaikoja lyhyempiä.

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan (5374/4/15, 5.12.2016) esittänyt käsityksenään, että viranomaisten asiakirjojen saatavuus ja sähköisen asioinnin myötä myös niiden

kysyntä asiakirjapyyntöjen muodossa on merkittävästi lisääntynyt. EOA:n mukaan arkistolain muutosesityksessä todettuja tosiasiallisia vaikeuksia toteuttaa asiakirjapyyntöjä lainmuokkaisessa määräajassa voi esiintyä muissakin viranomaisissa. Asiakirjapyyntöjen toteuttamisen työläyttä lisää erityisesti se Suomessa omaksuttu julkisuuslain 10 §:stä ilmenevä periaate, että kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan julkisuuslakia säädettäessä ei ehkä osattu täysin ennakoida asiakirjapyyntöjen käsittelyn enenevää työläyttä. Tämä koskee erityisesti sellaisia viranomaisia, joiden asiakirjoihin tyypillisesti sisältyy osittain salassa pidettäviä tietoja. Koska viranomaisen pitäisi voida toimia lainmukaisesti kaikissa tilanteissa, EOA:n mielestä määräaika sääntely voisi ääritapauksissa olla arkistolain muutoksessa ehdotettua väljempääkin. Vastaavasti ääritapauksissa ajateltavissa voisi olla viranomaisen mahdollisuus rajata tietopyynnön toteuttamista tietyillä edellytyksillä pyynnön laajuuteen vaikuttavassa, esimerkiksi ajallisessa suhteessa. Tämä tosin voi olla ongelmallista perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Koska viranomainen voi saada tietopyyntöjä, joita ei voida käytännössä toteuttaa, EOA:n mielestä jonkinlaisen rajauksen mahdollisuutta voitaisiin kuitenkin harkita. Julkisuusperiaatteen asianmukaista toteuttamista voitaisiin määräajan pidentämistilanteissa ja mahdollisissa tietopyynnön rajoittamistilanteissa EOA:n näkemyksen mukaan turvata viranomaisen päätöksen valituskelpoisuudella.

Direktiivin 4(3) artiklan mukaan eväessään pyynnön julkisen sektorin elinten on ilmoitettava pyynnön esittäjälle epäämisen syyt, jotka perustuvat kyseisen jäsenvaltion asiakirjojen saatavuutta koskevan järjestelmän soveltuviin säännöksiin tai PSI-direktiivin, erityisesti 1 artiklan 2 kohdan a–c alakohdan tai 3 artiklan, nojalla hyväksyttyihin kansallisiin säännöksiin. Kun pyynnön epääminen perustuu 1 artiklan 2 kohdan b alakohtaan, julkisen sektorin elimen on ilmoitettava oikeudet omistava luonnollinen tai oikeushenkilö, jos tämä on tiedossa, tai vaihtoehtoisesti käyttöluvan antaja, jolta julkisen sektorin elin on saanut kyseisen aineiston. Kirjastoilta, korkeakoulujen kirjastot mukaan lukien, sekä museoilta ja arkistoilta ei edellytetä tällaista ilmoitusta. Direktiivin 4(4) artiklan mukaan kaikissa uudelleenkäyttöä koskevissa päätöksissä on ilmoitettava, miten pyynnön esittäjä voi halutessaan hakea muutosta päätökseen. Näihin muutoksenhakukeinoihin on kuuluttava mahdollisuus sellaisen puolueettoman muutoksenhakuelimen suorittamaan uudelleenarviointiin, jolla on tarvittava asiantuntemus, ja joka voi olla esimerkiksi kansallinen kilpailuviranomainen, asiakirjojen saatavuudesta vastaava kansallinen viranomainen tai kansallinen oikeusviranomainen, ja jonka päätökset sitovat kyseistä julkisen sektorin elintä. Direktiivin 4(3) ja 4(4) artiklan vaatimukset täyttyvät julkisuuslain 14.3 ja 33.2 §:ssä säädetyllä tavalla.

Laillisuusvalvojat ovat käsitelleet runsaasti tapauksia, joissa viranomainen ei ole noudattanut tietopyyntöön vastaamista koskevia menettelytapasäännöksiä. Erityisesti viimeisen vuo-

den ajalta oikeuskanslerin virasto on julkistanut useita tietopyyntöjen käsittelyyn liittyviä kanteluratkaisuja.¹⁹

PSI-direktiivin 5(1) artiklan mukaan julkisen sektorin elinten on asetettava asiakirjansa saataville kaikissa jo olemassa olevissa esitysmuodoissa ja kaikkina jo olemassa olevina kielitoisintoina ja, silloin kun se on mahdollista ja tarkoituksenmukaista, avoimessa koneellisesti luettavassa esitysmuodossa yhdessä niitä koskevien metatietojen kanssa. Sekä esitysmuodon että metatietojen olisi mahdollisuuksien mukaan oltava virallisten avointen standardien mukaisia. Perustuslain 12.2 §:ssä ja julkisuuslain 1.1 §:ssä säädetty julkisuusperiaate luo pohjan viranomaisten asiakirjojen saatavuudelle. Niin ikään kuntalain (410/2015) 108 §:ssä säädetty kunnallisia ilmoituksia koskeva säännös ja 109 §:ssä säädetty tietojen saatavuus yleisessä tietoverkossa koskeva säännös palvelee direktiivin 5(1) artiklan tavoitteita. Niin ikään julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) 7 ja 12 § ainakin jossakin määrin tukevat direktiivin tavoitteita. Direktiivin 5(2) artiklan mukaan artiklan 1 kohdasta ei seuraa, että julkisen sektorin elimillä olisi kyseistä kohtaa noudattaakseen velvollisuus luoda tai muuntaa asiakirjoja tai toimittaa niistä otteita, jos tätä velvollisuutta ei voida täyttää yksinkertaisin toimenpitein ja siitä aiheutuu suhteetonta vaivaa. Julkisuuslain 16.1 ja 21 § toteuttavat direktiivin 5(2) artiklan sisältöä.

Direktiivin 5(3) artiklan mukaan julkisen sektorin elimiä ei voida PSI-direktiivin perusteella vaatia jatkamaan tietyn tyyppisten asiakirjojen tuottamista ja säilyttämistä, jotta yksityisen tai julkisen sektorin organisaatio voisi käyttää niitä uudelleen.

Direktiivin 6 artiklassa on säädetty maksujen määräytymisperusteista ja 7 artiklassa maksuperusteiden avoimuudesta. Asiakirjojen antamisesta perittävistä maksuista on säädetty julkisuuslain 34 §:ssä.

Direktiivin 8 artiklassa on säädetty tietolupiin liittyvistä kysymyksistä. Julkisuuslain 9, 13, 16.3, 27 ja 28 §:ssä on säädetty tiedonsaantioikeuksista ja tietojen antamisen edellytyksistä.

PSI-direktiivin 10(1) artiklan mukaan asiakirjojen uudelleenkäytön ehdot eivät saa olla syrjiviä toisiinsa verrattavissa olevien uudelleenkäyttölajien suhteen. Direktiivin 10(2) artiklan mukaan jos julkisen sektorin elin käyttää uudelleen asiakirjoja julkisen tehtävänsä ulkopuolisessa kaupallisessa toiminnassa, siihen on sovellettava samoja ehtoja ja maksuja kuin

¹⁹ Viimeisimmät julkistetut AOKS 90/1/2016, 15.2.2017; AOKS 376/1/2016, 13.2.2017; AOK 179/1/2016, 19.1.2017; AOK 68/1/2016, 12.1.2017; AOK 1610/1/2015, 28.12.2016; AOKS 301/1/2016, 21.12.2016; AOK 441/1/2015, 4.11.2016; AOK 1457/1/2015, 25.10.2016; AOK 1817/1/2015, 12.9.2016; AOK 74/1/2016; AOK 1668/1/2015, 16.8.2016; OKA 2177/1/2014, 26.4.2016; AOK 243/1/2015, 22.3.2016; AOKS 1007/1/2015, 17.2.2016;

muihinkin käyttäjiin. Direktiivin 11 artiklassa on säädetty yksioikeusjärjestelyjen kieltämisestä.

4.6 Liikesalaisuusdirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943 julkistamattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta (liikesalaisuusdirektiivi) annettiin 8.6.2016. Jäsenvaltioiden on saatettava liikesalaisuusdirektiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 9 päivänä kesäkuuta 2018. Direktiivissä liikesalaisuudella tarkoitetaan tietoa, joka täyttää kaikki seuraavat vaatimukset:

- a) se on salaista siinä mielessä, että se ei ole kokonaisuudessaan tai osiensa täsmällisenä kokoonpanona ja yhdistelmänä sellaiseen henkilöpiiriin kuuluvien henkilöiden, jotka yleensä käsittelevät tällaisia tietoja, yleisesti tiedossa tai helposti saatavissa;
- b) sillä on kaupallista arvoa, koska se on salaista;
- c) henkilö, jolla on tieto laillisesti hallussaan, on ryhtynyt vallitsevissa olosuhteissa kohtuullisiksi katsottaviin toimenpiteisiin sen pitämiseksi salaisena.

Suomessa liikesalaisuuksia koskevaa sääntelyä on useissa eri laeissa. Rikoslain 30 luvun 11 §:n mukaan *yrittysalaisuudella* tarkoitetaan mainitussa luvussa liike- tai ammattisalaisuutta taikka muuta vastaavaa elinkeinotoimintaa koskevaa tietoa, jonka elinkeinonharjoittaja pitää salassa ja jonka ilmaiseminen olisi omiaan aiheuttamaan taloudellista vahinkoa joko hänelle tai toiselle elinkeinonharjoittajalle, joka on uskonut tiedon hänelle. Yrittysalaisuuksien osalta on säädetty rangaistavaksi yritysvalokuvaukset, yrittysalaisuuden rikkominen ja yrittysalaisuuden väärinkäyttö.

Sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain (1061/1978) 4 §:ssä on säädetty *liikesalaisuuksista*. Säännöksen mukaan kukaan ei saa oikeudettomasti hankkia tai yrittää hankkia tietoa liikesalaisuudesta eikä käyttää tai ilmaista näin hankkimaansa tietoa. Joka elinkeinonharjoittajan palveluksessa ollessaan on saanut tiedon liikesalaisuudesta, ei saa sitä palvelusaikanaan oikeudettomasti käyttää eikä ilmaista hankkiakseen itselleen tai toiselle etua tai toista vahingoittaakseen. Joka elinkeinonharjoittajan puolesta tehtävää suorittaessaan on saanut tiedon liikesalaisuudesta tai jolle työn tai tehtävän suorittamista varten taikka muuten liiketarkoituksessa on uskottu tekninen esikuva tai tekninen ohje, ei saa sitä oikeudettomasti käyttää eikä ilmaista. Joka on saanut toiselta tiedon liikesalaisuudesta, teknisestä esikuvasta tai teknisestä ohjeesta tietäen, että tämä on hankkinut tai ilmaissut tiedon oikeudettomasti, ei saa sitä käyttää eikä ilmaista.

Julkisuuslain 24.1 §:n 17 kohdassa on säädetty viranomaisten liike- ja ammattisalaisuudesta ja julkisuuslain 24.1 §:n 20 kohdassa on säädetty yksityisestä liike- ja ammattisalaisuudesta. Julkisuuslain perustelujen mukaan liikesalaisuudella tarkoitetaan yleensä taloudellisuonteisia, lähinnä kaupankäynnin alaan kuuluvia yrityksen salaisuuksia. Liikesalaisuuteen sisältyy myös yrityskokemusten eli niin sanotun ”know-how’n” suoja. Tämä on kokeemukseen perustuvaa taitoa tiedon hyväksikäytössä. Liikesalaisuus voi olla myös tekninen salaisuus. Ammattisalaisuudella tarkoitetaan enemmän taidollisia salaisuuksia, ja niitä voi olla myös vapaiden ammattien harjoittajilla, kuten lääkäreillä ja asianajajilla, siitä riippumatta, harjoittavatko he liiketoimintaa.

Valmisteluvastuu liikesalaisuusdirektiivistä on työ- ja elinkeinoministeriöllä.

4.7 Ympäristötietodirektiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/4/EY, annettu 28 päivänä tammikuuta 2003, ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kuomoamisesta (ympäristötietodirektiivi) tavoitteena on 1 artiklan mukaan

- a) taata oikeus saada viranomaisten omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ja määrittää tämän oikeuden käytön perusehdot ja käytännön järjestelyt; ja
- b) varmistaa, että ympäristötietoa saatetaan viran puolesta saataville ja levitetään yleisölle, jotta saavutetaan ympäristötiedon mahdollisimman laaja järjestelmällinen saatavuus ja levittäminen yleisölle. Tämän vuoksi on edistettävä erityisesti tietoverkkojen ja/tai sähköisten välineiden käyttöä, jos sellaisia on käytettävissä.

Direktiivissä ympäristötiedolla tarkoitetaan kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa, sähköisessä tai muussa aineellisessa muodossa olevaa tietoa:

- a) ympäristön osa-alueiden, kuten ilman ja ilmakehän, veden, maaperän, maa-alueiden, maiseman ja luontokohteiden, kosteikot sekä ranta- ja merialueet mukaan luettuina, tilasta, biologisesta monimuotoisuudesta ja sen osatekijöistä, joihin sisältyvät myös geeniteknisesti muunnetut organismit, ja näiden osa-alueiden välisestä vuorovaikutuksesta;
- b) erilaisista tekijöistä, kuten aineista, energiasta, melusta, säteilystä tai jätteistä, radioaktiivinen jäte, päästöt ilmaan, veteen ja maaperään sekä muut ympäristöpäästöt mukaan luettuina, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa a alakohdassa mainittuihin ympäristön osa-alueisiin;

- c) toimenpiteistä, mukaan lukien hallinnolliset toimenpiteet, kuten politiikoista, lainsäädännöstä, suunnitelmista, ohjelmista, ympäristösopimuksista sekä toimista, jotka vaikuttavat tai saattavat vaikuttaa a ja b alakohdassa mainittuihin ympäristön osa-alueisiin ja tekijöihin, sekä toimenpiteistä ja toimista, jotka on suunniteltu suojelemaan näitä osa-alueita;
- d) ympäristölainsäädännön toimeenpanoa koskevista kertomuksista;
- e) kustannus-hyöty- ja muista taloudellisista analyyseistä sekä oletuksista, joita käytetään c alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden ja toimien yhteydessä; ja
- f) ihmisten terveyden ja turvallisuuden tilasta, elintarvikeketjun saastuminen tarvittaessa mukaan lukien, sekä elinolojen, kulttuurikohteiden ja rakennetun ympäristön tilasta, sikäli kuin a alakohdassa tarkoitettujen ympäristön osa-alueiden tila tai näiden osa-alueiden välityksellä mikä tahansa b ja c alakohdassa tarkoitettu seikka vaikuttaa tai voi vaikuttaa niihin.

Direktiivin 3(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että viranomaiset veloitetaan ympäristötietodirektiivin säännösten mukaisesti saattamaan pyydettyä saataville niiden omassa tai viranomaisia varten toisen hallussa olevaa ympäristötietoa ilman, että pyynnön esittäjän on perusteltava pyyntönsä.

Direktiivin 4 artiklassa säädetään poikkeuksista tietojensaantioikeuteen. Artiklan 1 kohdan mukaan tietopyyntö voidaan tietyin edellytyksin evätä esimerkiksi, jos pyydetty tieto ei ole viranomaisen hallussa, pyyntö on ilmeisen kohtuuton tai se on esitetty liian yleisessä muodossa tai jos pyyntö koskee keskeneräisiä tai sisäisiä asiakirjoja. Artiklan 2 kohdan alakohdissa (a–h alakohdat) luetellaan epäämisperusteita, jotka liittyvät muun muassa viranomaisten toiminnan luottamuksellisuuteen, kansainvälisiin suhteisiin, yleiseen turvallisuuteen, kansalliseen puolustukseen, tuomioistuinkäsittelyyn, rikosoikeudelliseen tutkimintaan, kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen, teollis- ja tekijänoikeuksiin ja ympäristönsuojeluun. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat säätää, että ympäristötietoa koskeva pyyntö voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti ”henkilötietojen ja/tai luonnollista henkilöä koskevien tiedostojen luottamuksellisuuteen, jos kyseinen henkilö ei ole antanut suostumustaan tiedon ilmaisemiseen ja jos tällaisesta salassapidosta säädetään kansallisessa tai yhteisön lainsäädännössä” (f alakohta). Artiklan 2 kohdassa säädetään, että sekä 1 että 2 kohdassa mainittuja epäämisperusteita on tulkittava suppeasti. Lisäksi artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavasti: ”Jäsenvaltioiden on näissä puitteissa ja f alakohdan soveltamiseksi varmistettava, että yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokaakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY (EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31) vaatimuksia noudatetaan”.

Direktiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan pyydetty viranomaisen omassa tai viranomaista varten toisen hallussa oleva ympäristötieto on saatettava saataville osittain, jos 4 artiklan 1

kohdan d ja e alakohdassa tai 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu tieto on mahdollista erottaa muista pyydetyistä tiedoista.

Direktiivin 3 artiklan mukaan ympäristötiedot on luovutettava tietopyynnössä mainitussa muodossa tai formaatissa paitsi, jos viranomainen voi soveltaa mainitussa artikkelissa mainittuja poikkeuksia. Lisäksi direktiivin 3 artikkelissa säädetään, että viranomaisten on pyrittävä kaikin kohtuullisin keinoin siihen, että niiden hallussa oleva ympäristötieto säilytetään sellaisessa muodossa tai formaatissa, että se on helposti jäljennettävissä ja käytettävissä tietoverkoissa tai muissa sähköisissä välineissä. Direktiivin 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan varmistettava, että kaikki sen keräämät tai sen puolesta kerätyt tiedot ovat ajankohtaisia, täsmällisiä ja vertailukelpoisia. Tiedon keräämisessä käytetty menetelmä olisi pyynnöstä myös ilmaistava, sillä se on tärkeä tekijä arvioitaessa annetun tiedon laatua (8 artikla ja johdanto-osa 20 kohta).

Suomen hallitus vastaanotti 25.9.2015 Euroopan komission Suomen tasavallalle Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 258 artiklan nojalla osoittaman virallisen huomautuksen, joka koski ympäristötietodirektiivin täytäntöönpanoa. Komissio katsoi, ettei Suomi ollut täyttänyt kaikkia direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan mukaisia velvollisuuksiaan.

Komissio katsoi, ettei Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annettu laki (metsätietolaki) ollut yhteensopiva ympäristötietodirektiivin 3 artiklan kanssa, sillä kyseisen lain mukaan kaikkia metsätietojärjestelmän sisältämiä tietoja pidetään henkilötietoina riippumatta tietojen tarkemmasta sisällöstä. Komissio totesi, että kaikkia kyseisen tietojärjestelmän tietoja ei voida pitää henkilötietoina, joten ne olisi direktiivin mukaan luovutettava pyytäjälle ympäristötietona ilman, että pyytäjän tarvitsee erikseen perustella, mihin hän tietoja käyttää. Lisäksi komissio totesi, että direktiivin 4 artiklan 2 kohdan f alakohtaa, jossa säädetään henkilötietoja koskevasta poikkeuksesta, on tulkittava suppeasti.

Suomi on saanut asiassa perustellun lausunnon 25.7.2016. Suomi ilmoitti vastauksessaan (26.9.2016), että lainsäädäntöä muutetaan siten, että metsätietojärjestelmään sisältyviä metsäympäristöä kuvaavia julkisia tietoja voitaisiin siirtymäajan jälkeen luovuttaa kopiona, tulosteena tai sähköisesti ilman perusteluja. Maanomistaja voisi kuitenkin vaatia kuviotiedot poistettavaksi metsäkeskuksen tietojärjestelmästä. Kuviotietojen poistamismahdollisuus oli oikeudellisesti ongelmallinen. Asia menee uudestaan EU-ministerivaliokunnan käsittelyyn (arvio syksy 2017).

4.8 Johtopäätökset kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden vaikutuksesta kansallisen lainsäädännön kehittämiseen

Kansainvälinen ja EU-oikeudellinen sääntely lisäävät monimutkaisuutta. Tästä syystä työryhmä pitää tärkeänä, että kansallisessa lainsäädännössä valittavat tiedonhallinnan sääntelyratkaisut tulee olla selkeitä ja mahdollisimman pitkälle yleislakiin perustuvia. Yleislain säätämisen yhteydessä erityislainsäädännön sääntelyn purkaminen luo edellytyksiä sille, että kansallinen lainsäädäntö ei itsessään lisää tiedonhallintaan liittyvän sääntelyn monimutkaisuutta.

Yleislainsäädännöllä ei ole vielä implementoitu ympäristötietodirektiiviä. Ongelmana voidaan pitää osittain julkisuuslain 16.3 §:n säännöstä silloin, kun ympäristötiedot ovat osa henkilörekisteriä. Näin ollen julkisten ympäristötietojen luovutuksia rajoittavat henkilötietojen suojaa koskevat säännökset, mistä tulee tietopyynnön perusteluvollisuus. Tällöin ei toteudu ympäristötietodirektiivin pääsääntö, jonka mukaan ympäristötiedot luovutettava ilman perusteluvaatimusta. *Yleislainsäädännön suhdetta ympäristötietodirektiiviin tulee selvittää osana tiedonhallinnan lainsäädännön uudistamista.* Sinällään osa julkisen hallinnon henkilörekistereissä olevista tiedoista on säädetty erikseen yleiseen käyttöön tai rekisterissä oleviin tietoihin jokaisella on tiedonsaantioikeus. Tästä on kuitenkin säädetty kussakin tilanteessa erikseen erityislainsäädännössä.

5 Tiedonhallinnan kansallinen sääntely - elinkaarinäkökulma

5.1 Tiedonhallintaa koskevan sääntelyn soveltamisaloista

5.1.1 Tiedonhallinta sääntelykohteena – asiallinen soveltamisala

Tiedonhallinnalle ei ole löydettävissä yhtä tyhjentävää määritelmää, vaan käsitteellä tarkoitetaan yleensä tietojen käsittelyyn ja käyttöön sekä tiedon esittämiseen yleisellä tasolla liittyvää tapaa kerätä ja ylläpitää tietoja niiden laadun ja käytettävyyden varmistamiseksi.

Hallintolaki muodostaa perustan hallintoasioissa tiedonhallinnan järjestämiselle, jota julkisuuslaki täydentää. Lainkäytössä hallintolainkäyttölaki (586/1996), oikeudenkäymiskaari (4/1734) ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettu laki (689/1997) luovat pohjan tiedonhallinnalle, johon vaikuttaa myös oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettu laki (381/2007) ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettu laki (370/2007).

Hallintolaissa on säädetty hyvän hallinnon perusteista ja asiankäsittelyprosesseille asetetuista vaatimuksista. Tiedonhallinnan asianmukainen järjestäminen on osa hyvän hallinnon toteuttamista, koska sillä palvellaan muun muassa joutuisan asiankäsittelyn toteuttamista ohjaamalla asiakirjat oikeisiin asiankäsittelyprosesseihin sekä huolehtimalla asiankäsittelyn asianhallinnasta.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaatteen nojalla viranomaisen tulee pystyä vastaamaan viranomaisille tullessiin tietopyyntöihin sekä pyrkiä edistämään viranomaisen tehtävien suorittamista tuloksellisesti huolehtimalla viranomaisten asiakirjojen saatavuudesta ja käyttökelpoisuudesta.

Hallintolaissa on säädetty siitä, milloin asiakirja katsotaan saapuneeksi viranomaiselle. Hallintolain 18 §:n mukaan asiakirjan katsotaan saapuneen viranomaiseen sinä päivänä, jona asiakirja on annettu viranomaiselle. Postitse lähetetyn asiakirjan saapumispäiväksi katsotaan myös se päivä, jona lähetys on saapunut viranomaisen postilokeroon tai viranomaiselle on toimitettu ilmoitus lähetyksen saapumisesta postiyhteyteen. Asiakirjan saapumisajankohdasta voidaan todentaa asiarekisteristä, diaarista tai muusta hakemistosta. Hallintolain 20 §:n mukaan hallintoasia tulee vireille, kun asian vireille panemiseksi tarkoitettu asiakirja on saapunut toimivaltaiseen viranomaiseen tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty ja käsittelyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu. Asian vireilletulo ja sen ajankohta voidaan todentaa asiakirjahallinnon ylläpitämästä asiarekisteristä.

Hallintolain 23.2 §:n mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Nämä tiedot on niin ikään saatavissa asiarekisteristä.

Hallintolaissa on säännökset myös asiakirjojen muotovaatimuksista sekä kirjaamisvelvollisuuksista silloin, kun asia pannaan vireille suullisesti tai jos asiankäsittelyn yhteydessä esitetään suullisia vaatimuksia tai selvityksiä.

Lainsäädännössä ja lakien valmisteluaineistoissa tiedonhallinta määritetään usealla eri tavalla sääntelykohteesta ja sääntelyn näkökulmasta riippuen. Julkisuuslain 3 §:ssä säädetään viranomaisen velvoitteesta toteuttaa hyvää tiedonhallintatapaa toiminnan avoimuuden toteuttamiseksi. Tämän toteuttamiseksi viranomaisen tulee huolehtia muun muassa asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä (JulkL 18.1 §). Jättäessään asiakirjan määrittelyn yleiselle tasolle, julkisuuslaki ei kovinkaan selkeästi määritä, mistä tiedoista tai toimenpiteistä tiedonhallinnassa kulloinkin on kyse. Osaltaan tätä selittää se, ettei julkisuuslakiin sisältyvän sääntelyn tavoitteena ole ollut tyhjentävästi esittää kaikkia hyvään tiedonhallintatapaan kuuluvia velvoitteita, vaan niiden on katsottu määräytyvän aina ajan ja tilanteen mukaan. Laki määrittää pääasiassa vain keinot, joilla viranomaisorganisaatioiden on suoriuduttava laintasoisista velvoitteistaan ja muualla lainsäädännössä määritetyistä tiedonhallinnan tehtävistä.²⁰ Julkisuuslain 18 §:n hyvän tiedonhallintatavan sääntely kuitenkin pitää sisällään tiedon ja asiakirjan elinkaareen liittyvien toimenpiteiden yleisluonteisen sääntelyn.

Henkilötietolaissa tiedonhallintatehtävät rinnastetaan tiedon käsittelyyn, joka muodostuu henkilötietojen keruun, tallentamisen, käytön, luovuttamisen ja hävittämisen kattavasta

²⁰ HE 30/1998 vp, s. 76 ja Voutilainen – Kurvinen 2015, s. 9.

tiedon elinkaaresta.²¹ Vastaava määritelmä sisältyy myös Euroopan unionin yleiseen tietosuojasetukseen (EU 2016/679), jonka määritelmän mukaan tietojen käsittelyllä tarkoitetaan toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista.²²

Arkistolaissa ei terminologisesti määritellä erikseen tiedonhallintaa, mutta lain 4 luvussa säädetään viranomaisten velvoitteista laatia, säilyttää ja käyttää asiakirjoja, jotka liittyvät suoraan viranomaisten tiedonhallintaan. Määritelmää selittää osaltaan arkistolain näkökulma, jossa tiedonhallinta rinnastetaan asiakirjallisen tiedon pitkäaikaiseen ja pysyvään säilyttämiseen (ArkistoL 11 §).

Sektorikohtaisessa lainsäädännössä tiedonhallinta määrittyy pääasiassa sääntelyn kohteen ja asiayhteyden kautta. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007, asiakastietolaki) 14 §:ssä säädetään terveydenhuollon valtakunnallisesta tiedonhallintapalvelusta, jolla tarkoitetaan potilasasiakirjojen säilyttämiseen ja luovuttamiseen tarkoitettua kokonaisuutta. Asiakastietolain valmisteluaineistoissa tiedonhallinnan sisältöä ei myöskään määritellä tarkemmin, vaikka hallituksen esityksessä onkin todettu, että *”keskitettyjen sähköisten tiedonhallintapalvelujen käyttö sekä sähköisen tiedon hyödyntäminen vaikuttavat merkittävästi terveydenhuollon toimintaprosesseihin ja työskentelytapoihin”*.²³

Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain (254/2015) valmisteluaineistossa sosiaalihuollon valtakunnalliselle tietojärjestelmälle on linjattu tavoitteeksi yhtenevät sosiaalihuollon tiedonhallinnanprosessit, jotka tukevat sosiaalipalvelujen laadukasta tuottamista. Asiakasasiakirjojen yhteydessä tiedonhallinnan kokonaisuus on katsottu koostuvan kansallisista tietojärjestelmäpalveluista ja niihin liittyvistä sosiaalihuollon asiakastietojärjestelmistä ja potilastietojärjestelmistä.²⁴ Asiakastietolain tai asiakasasiakirjalain valmisteluaineistoissa ei ole tarkemmin analysoitu, mitä mainitut tiedonhallinnan prosessit ovat tai mitkä ovat niiden tehtävät.

Lainsäädännön lisäksi tiedonhallinta -käsitettä on pyritty määrittelemään myös muussa viranomaisten tuottamassa informaatioissa. Arkistolain uudistusta valmistellut työryhmä katsoi tiedonhallinnalla tarkoitettavan *”viranomaisen tehtävien hoidossa tai toiminnassa*

²¹ HE 96/1998 vp, s. 24.

²² EU 2016/679, 1 luku, 4 artikla, 2 kohta, EUVL 4.5.2016, s. 33.

²³ HE 253/2006 vp, s. 44.

²⁴ HE 345/2014 vp, s. 17 ja 19.

muutoin syntyviin tarpeisiin perustuvia toimia viranomaisen tietoaaineistojen ja niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaaineistoihin sisältyvien tietojen hallitsemiseksi, riippumatta tietoaaineistojen tallentamis- ja muista käsittelytavoista". Arkistolain uudistamista valmistellut työryhmä korosti näkemystä siitä, että tiedonhallinta ei olisi erillinen tukitoiminto, vaan osa tehtävien hoitoa ja johtamista sekä toiminnan tehokkuuden toteuttamista.²⁵

Julkisen hallinnon sanastotyössä²⁶ käytettävän Sanastokeskus TSK ry:n palvelussa tiedonhallinnalla tarkoitetaan *tiedon keräämistä, organisointia ja tallentamista siten, että tieto on helposti löydettävissä ja käytettävissä*.²⁷

Julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuria koskevaan suositukseen sisältyvä ydintiedonhallinta -liite määrittää tiedonhallinnan puolestaan toiminnoksi ja prosessiksi, *jonka tehtävänä on hallita, kehittää ja ylläpitää toiminnan edellyttämää ydintietoa ja sen laatua*. Suosituksen mukaan ydintiedonhallintaan sisältyy hallintamalli, joka koostuu toiminnan tarvitsemien tietojen määrämuotoisen hallinnan mahdollistavista prosesseista, joita suosituksen mukaan ovat muun muassa: tiedonhallintaprosessit, tiedonhallintalinjausten noudattamisen ja hyödyntämisen prosessit sekä muutostenhallintaprosessit.²⁸

Tutkimuskirjallisuudessa tiedonhallinnalle löytyy myös useita samansuuntaisia, mutta toisistaan hieman poikkeavia määritelmiä. Tiedonhallinta on nähty toimintana, jonka *"tavoitteena on maksimoida organisaation informaatioresurssien käyttökelpoisuus ja vaikuttavuus sekä kyvykyys organisaation tavoitteiden saavuttamisessa"*²⁹ tai toimintana, jonka tehtävänä on *"organisaatiossa olevien ja syntyvien tietotarpeiden tyydyttäminen ja tiedon käytön mahdollistaminen ja edistäminen mahdollisimman hyvin eri tilanteissa"*³⁰. Tiedonhallinta on nähty koostuvan tietoaaineistojen käsittelyä koskevista vaatimuksista asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon, arkistoinnin, henkilötietojen suojan, tietojen käyttörajoitusten sekä tietoturvallisuuden osalta.³¹

²⁵ OKM 2015, s. 19.

²⁶ Valtiovarainministeriö on asettanut 12.5.2016 Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan asiantuntija-jaoston, jonka tehtäviin sisältyy julkisen hallinnon sanastotyön ja muun tietohallinnon informaatio-ohjauksen yhtenäistämisen yleinen ohjaus (ks. VM 2016, s. 2).

²⁷ TEPA – Sanastokeskus TSK:n termipankki. www.tsk.fi/tepa Vastaava määräitys tiedonhallinnalle löytyy myös julkisen hallinnon suosituksessa julkisten verkkopalvelujen suunnittelusta ja kehittämisestä – JUHTA – julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. JHS 190. <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS190/JHS190.html>

²⁸ JUHTA – julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. JHS 179, liite 7, s. 2. <http://www.jhs-suositukset.fi/web/guest/jhs/recommendations/179>

²⁹ *Hintsa* 2011, s. 12.

³⁰ Ks. esim. *Hintsa* 2011, s. 114.

³¹ *Voutilainen – Huttunen* 2015, s. 70.

Kuntien tiedonantovelvoitteita koskevassa valtiovarainministeriön selvityksessä tiedonhallinta on nähty ”*suhteellisen laajana ja hieman abstraktina kokonaisuutena, joka toimii eräänlaisena yläkäsitteenä tiedon käsittelyä eri muodoissa toteuttaville tehtäville ja prosesseille*”. Selvityksen mukaan tiedonhallinta muodostaa toiminnallisesti katsottuna kokonaisuuden, jossa tietoa hallitaan tiedon elinkaaren aikana, aina tiedon syntymisestä sen arkistointiin tai hävittämiseen saakka hallintaan liittyvien yleisten vaatimusten mukaisesti.³²

Asiakirjahallinnon lainsäädännön kehittämistä koskevassa selvityksessä on puolestaan tiedonhallinnan tehtävät määritelty seuraavasti:³³

- Käsiteltävien ja säilytettävien tietojen määrittely sekä tiedon arvon, elinkaaren sekä siihen liittyvien tilojen, säilytysajan, säilytysmuodon, suojaustason ja tiedon-saantioikeuksien (käyttöoikeuksien) määrittely;
- Julkisuuteen, salassapitoon, tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvien vaatimuksien mukaisesta toiminnasta huolehtiminen muun muassa tiedon elinkaaren eri vaiheissa;
- Asiakirjallisen tiedon tilan hallinta rekisteröintitoimintojen avulla;
- Tietopalvelun tuottaminen ja hoitaminen.

Tiedonhallinta sääntelykohteena edellyttäisi sen sisältämien hallintakohteiden sekä hallintaan liittyvien tehtävien yhteistä ja tarkempaa määrittelyä. Liian abstraktille tasolle jätetty määritelmä tiedonhallinnasta heikentää kehitettävän sääntelyn ohjausvaikutusta, sen aiheuttaman tulkinnanvaraisuuden vuoksi. *Tiedonhallinta sääntelykohteena tulisi määritellä tiedonhallintaan liittyvien tehtävien sekä vastuiden ja velvollisuuksien kautta. Tiedonhallinta käsitteenä ei ole sääntelykohde.*

5.1.2 Organisatorinen soveltaminen

Tiedonhallintaa koskevien eri säännösten soveltamisalat poikkeavat toisistaan. Asiakirjahallinnon järjestämiseen ja toteuttamiseen vaikuttaa julkisuuslain ja arkistolain lisäksi hallintolaki sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki. Niin ikään kuntalaissa on säädetty asiakirjahallinnon järjestämisestä kunnassa. Tietohallintolaissa on puolestaan säädetty eräistä tietohallintoon liittyvistä tiedonhallinnan tehtävistä. Myös PSI-direktiivi vaikuttaa tiedonhallinnan sääntelyn organisatorisen soveltamisalan määrittelemiseen. Asiakirjahallintoa ei ole määritelty missään laissa, vaikka siihen viitataan sekä julkisuuslaissa että arkistolaissa. Tietohallinto on määritelty tietohallintolaissa, mutta käytännössä määrittely on

³² Ks. Oikarinen 2016, s. 29.

³³ Voutilainen 2012a, s. 5–6.

jäänyt laissa apukäsitteeksi eikä sillä määritellä tietohallinnon varsinaisia tehtäviä tai organisoitua viranomaisissa. Viranomaisten sisäisen hallinnon järjestämistä ei tulisi säännellä käsitteillä, vaan sääntelyn tulisi kohdistua niihin tehtäviin ja velvollisuuksiin, joilla asianmukaista, perusoikeudet huomioon ottavaa, tiedonhallintaa toteutetaan.

Hallintolain 2.2 §:n mukaan lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen). Hallintolain 2.3 §:n mukaan lakia sovelletaan myös valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Hallintolain 4 §:ssä soveltamisalaa on asiallisesti rajattu siten, että lakia ei sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Lakia ei sovelleta myöskään sotilaskäskyihin eikä muihin tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin. Lain säännöksiä ei sovelleta ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan, ellei erikseen toisin säädetä.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain soveltamisalaa on määritelty viranomaisen käsitteen sekä tehtävien hoitamisen näkökulmasta. Julkisuuslain 4.1 §:n mukaan viranomaisilla tarkoitetaan:

- 1) valtion hallintoviranomaisia sekä muita valtion virastoja ja laitoksia;
- 2) tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä;
- 3) valtion liikelaitoksia;
- 4) kunnallisia viranomaisia;
- 5) Suomen Pankkia mukaan lukien Rahoitustarkastus³⁴, Kansaneläkelaitosta sekä muita itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia; Eläketurvakeskuksen ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen asiakirjoihin lakia kuitenkin sovelletaan 2 momentissa säädetyllä tavalla;
- 6) eduskunnan virastoja ja laitoksia³⁵;
- 7) Ahvenanmaan maakunnan viranomaisia niiden huolehtiessa valtakunnan viranomaisille kuuluvista tehtävistä maakunnassa;
- 8) lain tai asetuksen taikka 1, 2 tai 7 kohdassa tarkoitetun viranomaisen päätöksen perusteella tiettyä tehtävää itsenäisesti hoitamaan asetettuja lautakuntia, neuvottelukuntia, komiteoita, toimikuntia, työryhmiä, toimitusmiehiä ja kunnan ja kuntayhtymän tilintarkastajia sekä muita niihin verrattavia toimielimiä.

Julkisuuslain 4.2 §:n mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista teh-

³⁴ Rahoitustarkastus on nykyään Finanssivalvonta.

³⁵ Eduskunnalla ei ole enää laissa tarkoitettuja laitoksia.

tävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Evankelis-luterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen.

Julkisuuslain organisatoriseen soveltamisalaan vaikuttaa myös viranomaisen asiakirjan käsite. Julkisuuslain 5.2 §:n mukaan viranomaisen laatimana pidetään asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Siten julkisuuslain säännökset asiakirjojen käsittelyn osalta tulee sovellettavaksi myös toimintaan, jossa yksityinen tuottaa palveluita viranomaisen lukuun. Palvelutuotannossa syntyvät asiakirjat tai saadut asiakirjat ovat palvelun tilaajana toimivan viranomaisen asiakirjoja. Toisaalta näissä tilanteissa oikeuskäytännössä on jouduttu arvioimaan viranomaisen tiedonsaantioikeuksia sen hankkimassa palvelutuotannossa syntyneisiin asiakirjoihin. Oikeuskäytännössä tällaista tiedonsaantioikeutta on arvioitu asianosaisjulkisuuden kautta (KHO 2010:61).³⁶

Arkistolain organisatorinen soveltamisala on määritelty arkistonmuodostajan käsitteen kautta. Arkistolain 1.1 §:n mukaan arkistonmuodostajia ovat:

- 1) valtion virastot, laitokset, tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet sekä muut valtion viranomaiset;
- 2) kunnalliset viranomaiset ja toimielimet;
- 3) Suomen Pankki, Kansaneläkelaitos, muut itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset ja yliopistolaissa (558/2009) tarkoitetut säätiöyliopistot.
- 4) valtion ja kunnan liikelaitokset;
- 5) ortodoksinen kirkkokunta ja sen seurakunnat;
- 6) muut yhteisöt, toimielimet ja henkilöt niiden suorittaessa julkista tehtävää lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella siltä osin kuin niille tämän tehtävän johdosta kertyy viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tarkoitettuja asiakirjoja.
- 7) Eduskunta, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, valtiontalouden tarkastusvirasto ja kansainvälisten suhteiden ja Euroopan unionin asioiden tutkimuslaitos (näihin sovelletaan kuitenkin vain arkistolain 6 ja 7 §:ää sekä 8 §:n 1 ja 2 momenttia).

Poikkeuksen arkistonmuodostajan organisatoriseen määritelmään muodostaa valtioneuvosto. Arkistolain 1.4 §:n mukaan valtioneuvosto ja ministeriöt ovat yksi arkistonmuodostaja. Tasavallan presidentin arkistoista säädetään erikseen.

³⁶ Tilanne on jossain määrin muuttunut KHO:n vuosikirjaratkaisun jälkeen sosiaalihuollon osalta sosiaalihuollon asiakasasiakirjalain (254/2015) voimaan tultua 1.4.2015.

Evankelis-luterilaisen kirkon arkistoihin sovelletaan, mitä kirkkolaissa säädetään. Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin viranomaisiin sovelletaan, mitä maakuntalaeissa säädetään, taikka niiden nojalla säädetään tai määrätään. Arkistolakia sovelletaan kuitenkin Ahvenanmaan maakunnassa toimiviin valtion viranomaisiin Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/91) 30 §:n 17 kohdassa säädetyin rajoituksin.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 2 §:ssä säädettyä soveltamisalaa ei ole määritelty organisatorisesta näkökulmasta. Lain soveltamisala on määritelty asiallisesti siten, että lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvien osin myös muussa viranomaistoiminnassa. Lakia sovelletaan sähköiseen asiointiin lisäksi silloin, kun hallintoasian käsittely on muun kuin julkisyhteisön tehtävänä tai kun oikeudenkäyntiasiakirja saadaan toimittaa tuomioistuimen asiakirjan vastaanottamaan määräämälle henkilölle. Lakia ei sovelleta esitutkintaan eikä poliisitutkintaan. Laissa ei ole määritelty, mitä julkisyhteisöllä tässä yhteydessä tarkoitetaan organisatorisesti.

Lain 2 §:n perusteluissa organisatorista soveltamisalaa on avattu (HE 17/2002 vp, s. 30–33). Hallintoasioiden osalta lakia sovelletaan kaikissa julkisyhteisöjen, kuten valtion, kuntien ja kuntayhtymien, virastoissa, laitoksissa ja muissa toimielimissä. Lakia sovelletaan myös eduskunnan virastojen toiminnassa niiden käsitellessä hallintoasioita. Myös tuomioistuimissa voidaan käsitellä hallintomenettelylaissa tarkoitettuja hallintoasioita, lähinnä oikeushallintoasioita ja asiakirjapyyntöjä. Lakia sovelletaan hallintoasioissa myös valtion liikelaitoksissa. Lakia sovelletaan hallintoasian käsittelyyn myös itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa, kuten Suomen Pankissa ja Kansaneläkelaitoksessa, sekä itsenäisissä julkisoikeudellisissa kunnallisissa laitoksissa, kuten Kuntien eläkelaitoksessa, Kuntien takauskeskuksessa ja Kunnallisessa työmarkkinalaitoksessa. Lain soveltamisalaan kuuluu lisäksi julkisoikeudelliset yhdistykset. Kirkkokunnista lakia sovelletaan hallintoasian käsittelyyn Suomen ortodoksisesta kirkkokunnassa. Lakia sovelletaan sähköiseen asiointiin myös silloin, kun hallintoasian käsittely on muun kuin julkisen yhteisön tehtävänä. Tämän mukaisesti lakia sovelletaan myös välillisessä julkisessa hallinnossa.

Tiedonhallintaan vaikuttavien hallinnon yleislakien organisatoriset soveltamisalat eivät ole yhdenmukaisia. Hallintolaki ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettu laki koskee viranomaisten lisäksi julkista hallintotehtävää hoitavia organisaatioita. Arkistolaki puolestaan koskee laissa lueteltujen viranomaisten lisäksi muita yhteisöjä, toimielimiä ja henkilöitä niiden suorittaessa julkista tehtävää. Soveltamista rajaa kuitenkin viittaus julkisuuslakiin ja siinä tarkoitettuihin asiakirjoihin. Säännös eikä sen perustelut avaa sitä, miltä osin julkisuuslaissa tarkoitettuihin asiakirjoihin arkistolaki tulee sovellettavaksi julkista tehtävää hoidettaessa vai tulkitaanko julkisuuslain organisatorisen soveltamisalan kautta arkistolain soveltamisalaa suppeammin siten, että julkisen tehtävän hoitamisen yhteydessä jul-

kisen vallan käyttö ja siihen liittyvät asiakirjat tulevat myös arkistolain soveltamisalan piiriin vai määritelläänkö arkistolain soveltamisala viranomaisen asiakirjan käsitteen kautta.

Julkisuuslaki puolestaan rajaa soveltamisalaa viranomaisten lisäksi sovellettaviin toimijoihin siten, että laki tulee sovellettavaksi vain silloin, kun muu kuin julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen käyttää julkista valtaa julkista tehtävää hoidettaessa. Siten kaikki julkiset hallintotehtävät eivät sisälly julkisuuslain soveltamisalan piiriin lukuun ottamatta niitä julkisia hallintotehtäviä, jotka yksityinen tuottaa viranomaisen lukuun. Toisaalta julkisuuslain hallituksen esityksessä todetaan, että viranomaisten tehtävien hoitaminen ostopalveluin ei vaikuta asiakirjojen julkisuuteen.³⁷

Perustuslakivaliokunta on todennut vakiintuneesti, että säädettäessä mahdollisuudesta antaa julkisia hallintotehtäviä yksityisille, viittauksia hallinnon yleislakeihin ei ole välttämättä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.³⁸ Toisaalta sovellettavien lakien luettelon sisällyttämiselle erilliseen pykälään ei ole perustuslaista aiheutuvaa estettä, jos luettelo on kattava. Julkisuuslaki on katsottu tällaiseksi hallinnon yleislajiksi.³⁹

Toisaalta on huomioitava, että julkisuuslain organisatorista soveltamisalaa koskeva säännös ei kata kaikkia julkisia hallintotehtäviä. Tässä suhteessa perustuslakivaliokunnan yleisnäkemyks hallinnon yleislakien soveltamisalan kattavuudesta ei koske julkisuuslakia. Tosin tähän asiaan perustuslakivaliokunta ei ole kiinnittänyt huomiotaan. Perustuslakivaliokunta on toisaalta todennut, että perusoikeussäännösten vaikutukset ulottuvat muuhunkin julkiseen toimintaan kuin valtion nimissä tapahtuvaan ja myös viranomaistoimintaan rinnastettava yksityisen oikeussubjektin toiminta on perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa. Samalla valiokunta korosti, että tähän seikkaan on kiinnitettävä riittävästi huomiota, jos lainsäädäntötoimin toteutetaan hallinnon perinteisten rakenteiden hajauttamista ja yksityistämistä.⁴⁰ Perustuslakivaliokunta on katsonut ongelmallisena, jos merkittäviä viranomaistoimintoja ulkoistettaessa viranomaiselle kuuluva velvollisuus ei vastaavassa määrin siirry tehtävän uudelle hoitajalle.⁴¹

Julkisuuslaissa on säädetty muun muassa tietoturvaluuteen, asianhallinnan järjestämiseen sekä hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen toteuttamiseen liittyvistä velvollisuuksista. Viranomaiset ulkoistavat julkisia hallintotehtäviään yksityisille yhä enenevässä määrin lain-

³⁷ HE 30/1998 vp, s. 46.

³⁸ Ks. esimerkiksi PeVL 42/2005 vp, PeVL 13/2010 vp ja PeVL 15/2012 vp.

³⁹ Ks. esimerkiksi PeVL 4/2012 vp ja PeVL 27/2012 vp.

⁴⁰ PeVM 25/1994 vp.

⁴¹ PeVL 31/2014 vp.

säädännön sallimissa rajoissa. Kuitenkaan suoraan julkisuuslain soveltamisalan perusteella esimerkiksi julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä palvelutuotannossa ei sovelleta julkisuuslain säännöksiä tai soveltaminen perustuu välillisesti julkisuuslain 5.2 §:n tulkintaan viranomaisen asiakirjojen käsitteestä. Siten julkisuuslaista johtuvien velvollisuuksien toteuttaminen jää sopimuksenvaraiseksi asiaksi.

Julkisuuslakia on valmistelu samaan aikaan kuin nykyisin voimassa olevaa perustuslakia, jossa on säädetty julkisesta hallintotehtävästä. Toisaalta perustuslaissa viitataan myös julkiseen tehtävään ylimpien laillisuusvalvojen valvontatehtäviä koskeissa säännöksissä. Julkisuuslaissa olevaan julkisen tehtävän ja julkisen vallan käytön sidosta on arvioitu jonkin verran oikeudellisissa kirjoituksissa, joissa on esitetty tulkintasuosituksina, että julkisuuslain soveltamisalaa tulisi tulkita lain sanamuotoa laajemmin ottaen huomioon perustuslain 124 §:n tarkoitus sekä julkisuusperiaatetta ilmentävä perustuslain 12.2 §:ssä säädetty asiakirjajulkisuutta koskeva säännös, jossa säännöksen soveltamisalaa ei ole rajattu vain julkisen vallan käyttöön.⁴² Oikeudellisissa kirjoituksissa on katsottu, että avoimuuden kannalta julkisuuden tulisi kohdistua julkisten tehtävien hoitamiseen riippumatta hoitaako tehtävää julkinen vai yksityinen toimija.⁴³

Julkisuuslaissa on säännöksiä, jotka osittain palvelee asiakirjojen julkisuuden toteuttamista, mutta myös säännöksiä, joissa viranomaiset velvoitetaan järjestämään toimintansa siten, että hyvän hallinnon takeet voidaan toteuttaa. Erityisesti tietoturvallisuutta ja asianhallinnan järjestämistä koskeva sääntely palvelee myös muita kuin julkisuusperiaatteen toteuttamista.

Osittain julkisuuslain 18 §:ssä säädetyn hyvän tiedonhallintatavan toteuttamista palvelee myös julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettu laki, jonka 2.1 §:n mukaan sitä sovelletaan:

- 1) valtion virastoihin ja laitoksiin sekä valtion liikelaitoksiin;
- 2) tuomioistuimiin ja muihin lainkäyttöelimiin niiden hoitaessa hallinnollisia tehtäviä;
- 3) kunnallisiin viranomaisiin niiden hoitaessa laissa niille säädettyjä tehtäviä;
- 4) julkista hallintotehtävää hoitaviin yhteisöihin ja säätiöihin näiden käyttäessä julkista valtaa.

Tietohallintolain soveltamisala poikkeaa julkisuuslain soveltamisalasta. Julkisuuslaki korostaa viranomaisten erillisyyttä, kun taas tietohallintolaissa on lähdetty säättämään erityisesti valtionhallinnon tasolla soveltamisalasta virastotasolla. Tietohallintolakia sovelletaan muihin

⁴² Ks. Pölonen, Pasi: Sopimuksellisuus julkishallinnon järjestämisessä, Lakimies 7-8/2012, s. 1155 sekä Muukkonen, Matti: Ulkoistaminen ja perustuslainsäätäjän tahto, Edilex 2012/14, s.15.

⁴³ Mäenpää, Olli: Julkisuus oikeuskulttuurin perustekijänä, Lakimies 7-8/2015, s. 1140.

kuin viranomaisorganisaatioihin siten, että soveltaminen on rajattu niihin yhteisöihin ja säätiöihin, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää ja vain siltä osin kuin siinä käytetään julkista valtaa. Tältä osin julkisuuslain hallintokoneiston ulkopuolisiin kohdistuva soveltaminen on yhtenevä tietohallintolain kanssa, koska julkisen vallan käyttö rajaa kummassakin käytännössä soveltamisen samoin organisaatioihin. Tietohallintolaissa on suljettu pois lain soveltamisen piiristä joukko viranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia ja julkista hallintotehtävää hoitavia yhteisöjä, joita ovat:

- tasavallan presidentin kanslian;
- eduskunta ja sen virastot;
- Ahvenanmaan maakunnassa toimivat maakunnan, valtion ja kunnalliset viranomaiset;
- Suomen Pankki;
- yliopistolaissa (558/2009) tarkoitetut yliopistot;
- Suomen evankelis-luterilainen kirkko ja Suomen ortodoksinen kirkko;
- työeläkkeitä, lakisääteisiä vahinkovakuutuksia tai työttömyysetuuksien rahoitusta toimeenpanevat yhtiöt ja yhteisöt;
- Kansaneläkelaitokseen, lukuun ottamatta lain 5 §:ää ja 13 §:n 4 momenttia.

PSI-direktiivissä julkisen sektorin elimellä tarkoitetaan valtion viranomaisia, alueviranomaisia ja paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä. Direktiivissä julkisoikeudellisella laitoksella tarkoitetaan elintä,

- a) joka on nimenomaisesti perustettu vastaamaan yleisen edun mukaisiin tarpeisiin ja joka ei harjoita teollista tai kaupallista toimintaa; ja
- b) joka on oikeushenkilö; ja
- c) jonka toiminta on suurimmaksi osaksi valtion, alue- tai paikallisviranomaisten tai muiden julkisoikeudellisten laitosten rahoittamaa, taikka jonka johto on näiden laitosten valvonnan alainen, taikka jonka hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä valtio, alue- tai paikallisviranomainen tai muu julkisoikeudellinen laitos nimittää enemmän kuin puolet.

Kaikki edellä mainitut a) - c) edellytykset on täytyttävä, jotta elin olisi julkisoikeudellinen laitos, kuitenkin siten, että c) kohdassa mainituista edellytyksistä ainakin yhden on täytyttävä. Direktiivin perusteluissa (johdanto-osan 10 kohta) todetaan, että julkiset yritykset eivät kuulu julkisen sektorin elimen määritelmän alaan. Julkisella yrityksellä tarkoitetaan yritystä, jossa hankintaviranomaiset voivat suoraan tai välillisesti käyttää määräysvaltaa omistuksen, rahoitusosuuden tai yritystä koskevien sääntöjen perusteella.

PSI-direktiivin johdanto-osan 10 kohdan mukaan julkisen sektorin elimen ja julkisoikeudellisen laitoksen määritelmät on otettu julkisia hankintoja koskevista direktiiveistä (92/50/ETY (5), 93/36/ETY (6), 93/37/ETY (7) ja 98/4/EY (8)). Julkiset yritykset eivät kuulu näiden määritelmien alaan. Julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä on tulkittava hankinta-direktiivin ja sitä edeltävien direktiivien soveltamiskäytännön kautta. Suomessa yleishallinto-oikeudellisessa lainsäädännössä on käytetty itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä. Hallintolain hallituksen esityksen 72/2002 vp (s. 47) mukaan hallintolaissa tarkoitettuja itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia ovat oikeushenkilöt, joiden järjestysmuodosta, toimielimistä ja tehtävistä säädetään niitä koskevissa säädöksissä. Julkisuuslaissa oleva itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsite vastaa hallintolaissa tarkoitettua käsitettä. EU-oikeudessa julkisoikeudellisen laitoksen käsite on laajempi kuin yleishallinto-oikeudellisessa sääntelyssä tarkoitettu itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Unionin tuomioistuinten (C-84/03, Euroopan yhteisöjen komissio v. Espanjan kuningaskunta) mukaan julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä täytyy tulkita itsenäisesti ja yhtenäisesti koko unionin alueella, koska se on unionin oikeuteen perustuva käsite, joten kansallisesti julkisoikeudellisen laitoksen käsitettä ei voida määritellä toisin.

Direktiivin soveltamisalaa on kavennettu direktiivin 1 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan direktiiviä ei muun muassa sovelleta asiakirjoihin, joiden toimittaminen ei kuulu kyseisen julkisen sektorin elimen julkiseen tehtävään, joka määritellään kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä tai muissa sitovissa säännöissä, tai, jos tällaisia sääntöjä ei ole, asianomaisten jäsenvaltion yleisen hallintokäytännön mukaisesti, edellyttäen, että julkiset tehtävät ovat avoimia ja niitä valvotaan. Direktiivin johdanto-osan 9 kohdan mukaan julkisen tehtävän ulkopuolelle jää tavallisesti sellaisten asiakirjojen toimittaminen, jotka on tuotettu ja kustannettu yksinomaan kaupalliselta pohjalta ja kilpailussa markkinoilla muiden kanssa. Direktiivin johdanto-osan 9 kohdan mukaan direktiivi perustuu jäsenvaltioiden nykyisiin asiakirjojen saatavuutta koskeviin järjestelmiin, eikä sillä muuteta kansallisia sääntöjä asiakirjojen saannista. Direktiiviä ei sovelleta tapauksissa, joissa kansalaiset tai yritykset voivat saada asiakirjan käyttöönsä vain, jos he voivat osoittaa asianomaisten tiedon saantia koskevien sääntöjen nojalla, että asia koskee erityisesti niitä.

5.1.3 Jatkovalmistelun linjaus

Työryhmän näkemyksen mukaan tiedonhallintaa koskevan yleislaintasaisen sääntelyn asiallisen soveltamisalan tulee kohdistua tiedonhallinnan koko elinkaareen. Sääntelyn tulee tukea tiedon tehokasta keräämistä, hyödyntämistä, luovuttamista, turvallista käsittelyä, säilyttämistä, arkistointia ja tuhoamista. Sääntelyllä tulee yhtenäistää ja yksinkertaistaa tiedonsaantia viranomaisen hallussa olevista tietoa-aineistoista ja asiakirjoista niiden säilytysmuodosta riippumatta.

Työryhmä painottaa, että sääntelyn tulee tukea tiedonhallinnan laadun parantamista julkisessa hallinnossa siten, että pitkällä aikavälillä yhteiskunnan tiedonhallintaa voitaisiin hoitaa vähemmällä määrällä tietovarantoja, joihin kerätään samaa tai samantyyppistä tietoa rinnakkain. Tiedonhallinnan asiallisessa soveltamisalassa on huomioitava myös Euroopan unionin yleisestä tietosuojasta-asetuksessa suoraan sovellettavat velvollisuudet tiedonhallintaan. Kansallisesti voidaan antaa tarkentavaa sääntelyä, jolla parannetaan hyvän hallinnon ja oikeusturvan sekä julkisuusperiaatteen toteutumista kansallisesti.

Työryhmä pitää tärkeänä, että tiedonhallinnan organisatorinen soveltamisala yhdenmukaistetaan siten, että säännöksiä sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin viranomaisorganisaatioihin, siten kuin hallintolaissa säädetään, julkisoikeudellisiin laitoksiin PSI-direktiivin tarkoittamassa laajassa merkityksessä sekä yksityisiin toimijoihin siltä osin kuin ne hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Tällä luodaan tietoturallinen julkisen hallinnon toimintaympäristö, jolla taataan viranomaisten asianmukainen tehtävien hoitaminen hyvän hallinnon takeiden edellyttämällä tavalla myös silloin, kun palvelua tuottaa muu kuin viranomainen. Työryhmän näkemyksen mukaan nykyinen eri laeissa oleva erilainen organisatorisen soveltamisalan määrittäminen on omiaan heikentämään julkisen hallinnon tiedonhallinnan laatua, jolla on heijastusvaikutuksensa perusoikeuksien toteuttamiseen.

Työryhmän näkemyksen mukaan *tulevaan tiedonhallintalakiin ei tulisi säätää organisaation sisäisestä tiedonhallinnan tehtävien jaosta, vaan laissa säädetään viranomaisen ja muiden soveltamisalaan kuuluvien organisaatioiden tehtävistä, joiden organisointi jää kunkin organisaation omien työjärjestyksien, hallintosääntöjen ja muiden sisäistä hallintoa organisoivien määräysten varaan. Tästä syystä uuteen lakiin ei ehdoteta säädettäväksi tietohallinnon tai asiakirjahallinnon käsitteistä, vaan niiden tehtävät jäsentyvät kunkin organisaation oman rakenteen mukaan.* Asiakirjahallinnon ja tietohallinnon käsitteillä ei sinällään ole merkitystä itse sääntelykohteen – tiedonhallinnan kannalta katsottuna. Sen sijaan ongelmallisena voidaan pitää, jos asiakirjahallinnon ja tietohallinnon käsitteillä pyritäisiin ohjaamaan organisaatioiden sisäisen hallinnon järjestämistä. Tämä voi olla ongelmallinen erityisesti itsehallinto-organisaatioiden, kuten kuntien ja yliopistojen, kannalta katsottuna. Perustuslakivaliokunta on katsonut vakiintuneesti, että tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 37/2006 vp, PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp). Niin ikään liian pitkälle menevä hallinnon toiminnan sisäiseen järjestämiseen menevä sääntely julkisoikeudellisten laitosten ja yliopistojen osalta on nähty perustuslakivaliokunnassa ongelmalliseksi (PeVL 46/2010 vp).

5.2 Tiedonhallinnan suunnittelu ja kuvaaminen

5.2.1 Nykytila ja kehittämistarpeet

Viranomaisen on velvollinen suunnittelemaan tiedonhallintansa sekä kuvaamaan sen. Julkisuuslain 18.1 §:n 3 kohdan mukaan viranomaisen tulee selvittää tietojärjestelmien käyttöönottoa sekä hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä uudistuksia valmisteltaessa suunniteltujen toimenpiteiden vaikutus asiakirjojen julkisuuteen, salassapitoon ja suojaan sekä tietojen laatuun. Selvityksen perusteella viranomaisen tulee ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin tietoon liittyvien oikeuksien ja tiedon laadun turvaamiseksi sekä asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suojan järjestämiseksi.

Julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohdan mukaan viranomaisen tulee suunnitella ja toteuttaa asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa. Lisäksi toiminta on suunniteltava siten, että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti. Viranomaisen suunnittelussa on varmistettava, että asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen suoja, eheys ja laatu turvataan asianmukaisin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin ottaen huomioon tietojen merkitys ja käyttötarkoitus sekä asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvat uhkatekijät ja tietoturvallisuustoimenpiteistä aiheutuvat kustannukset.

Julkisuuslain 18.1 §:n 2 kohdan mukaan viranomaisen tulee laatia ja pitää saatavilla kuvaukset pitämistään tietojärjestelmistä sekä niistä saatavissa olevista julkisista tiedoista. Julkisuusasetuksen (1030/1999, koskee valtion viranomaisia) 8 §:n mukaan viranomaisen on laadittava ylläpitämistään tietojärjestelmistä seloste, josta ilmenee tietojärjestelmän käyttötarkoitus ja siihen talletettavat tiedot. Seloste on pidettävä yleisön saatavilla kirjamossa tai muussa yleisöpalvelupisteessä, jollei salassapitosäännöksistä muuta johdu. Seloste voidaan sisällyttää myös osaksi arkistonmuodostussuunnitelmaan. Tietojärjestelmäselosteesta on annettu JHS-järjestelmän mukainen suositus (JHS 146). Rekisteriseloste voi olla käytännössä tietovarannon kuvaus niistä henkilörekistereistä, joita tietojärjestelmällä operoidaan.

Henkilötietolain (523/1999) 6 §:ssä on säädetty henkilötietojen käsittelyn suunnitteluvelvollisuudesta. Säännöksen mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset sekä se, mistä henkilötiedot säännönmukaisesti hankitaan ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan, on määriteltävä ennen henkilötietojen keräämistä tai muodostamista henkilörekisteriksi. Henkilötietojen käsittelyn tarkoitus tulee määritellä siten, että siitä ilmenee, minkälaisten rekisterinpitäjän tehtävien hoitamiseksi henkilötietoja käsitellään.

Tietosuoja-asetuksessa on myös säädetty suunnitteluvollisuudesta. Tietosuoja-asetuksen 25 artiklan mukaisesti henkilötietojen käsittely on suunniteltava ja toteutettava sellaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunkin tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Suunnitteluvollisuuteen ja sen toteuttamisen dokumentointiin viittaavat myös tietosuoja-asetuksen 5(2) artiklan osoitusvollisuus ja 24 artikla, jossa määritellään rekisterinpitäjän vastuuta.

Tietohallintolain 4.1 §:n 1 kohdan mukaan valtiovarainministeriön tulee huolehtia julkisen hallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin (kokonaisarkkitehtuuri) suunnittelusta ja kuvaamisesta. Tietohallintolain 7 §:ssä on säädetty viranomaisen kokonaisarkkitehtuurin suunnitteluvollisuudesta.

Yleisiä suunnitteluvollisuuden toteuttamisen yhteydessä huomioitavia säädöksiä ovat julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö sekä valtion ja kuntien toiminnan talouden suunnittelua koskeva lainsäädäntö.

Suunnitteluvollisuuksien dokumentoinnista on säädetty jonkin verran lainsäädännössä, mutta kuvaamisvollisuudet eivät ole rinnakkaisia suunnitteluvollisuuksien kanssa.

Arkistolain (831/1994) 8.2 §:n mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Käytännössä arkistonmuodostussuunnitelma on laaja kuvaus viranomaisessa olevista tietojenkäsittelyprosesseista sekä niihin sisältyvistä asiakirjoista, tietojärjestelmistä ja tietovarannoista.

Henkilötietolain 10 §:n mukaan rekisterinpitäjän on laadittava henkilörekisteristä rekisteriseloste, josta ilmenee:

- 1) rekisterinpitäjän ja tarvittaessa tämän edustajan nimi ja yhteys-tiedot;
- 2) henkilötietojen käsittelyn tarkoitus;
- 3) kuvaus rekisteröityjen ryhmästä tai ryhmistä ja näihin liittyvistä tiedoista tai tietoryhmistä;
- 4) mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan ja siirretäänkö tietoja Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolelle; sekä
- 5) kuvaus rekisterin suojauksen periaatteista.

Käytännössä rekisteriseloste on tietovarannon tai yksittäisen henkilörekisterin peruskuvauks.

Yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 35 artiklassa on säädetty tietosuojaa koskeva vaikutusarvioinnista. Tietosuojasetuksen 35(1) artiklan mukaan rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle. Johdanto-osan 91 kohdan mukaan säännöstä olisi sovellettava erityisesti laajoihin käsittelytoimiin, joissa on tarkoitus käsitellä huomattavia määriä henkilötietoja alueellisella, kansallisella tai ylikansallisella tasolla, jotka voivat vaikuttaa suureen määrään rekisteröityjä ja joihin todennäköisesti liittyy korkea suuri riski esimerkiksi tietojen arkaluonteisuuden vuoksi.

Joissain olosuhteissa voi olla järkevää ja taloudellista laatia tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi, jossa tarkastellaan asioita laajemmin kuin yhden projektin kannalta, esimerkiksi kun viranomaiset tai julkishallinnon elimet aikovat luoda yhteisen sovelluksen tai käsittelyalustan tai kun useat rekisterinpitäjät aikovat ottaa käyttöön yhteisen sovelluksen tai käsittely-ympäristön kokonaista teollisuuden alaa tai segmenttiä tai jotakin laajalti käytettävää horisontaalista toimintoa varten (johdanto-osa 92 kohta). Jäsenvaltiot voivat katsoa, että tällainen arviointi on syytä tehdä ennen käsittelytoimien aloittamista, kun hyväksytään jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, johon viranomaisen tai julkishallinnon elimen tehtävien suorittaminen perustuu ja jolla säädellään siihen liittyvää käsittelytoimintaa tai liittyviä käsittelytoimia (johdanto-osa 93 kohta).

Arviointivelvollisuudessa on yhtymäkohtia julkisuuslain 18.1 §:n 3 kohdassa säädettyyn vaikutusarviointia koskevaan säännökseen. Velvollisuus on suhteellinen, johon vaikuttavat uuden teknologian käyttö, tietojenkäsittelyyn kohdistuvat riskit, käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset. Tietosuojasetuksen 35(7) artiklan mukaan valvontaviranomainen voi myös laatia ja julkaista luettelon käsittelytoimien tyypeistä, joiden osalta ei vaadita tietosuojaa koskevaa vaikutustenarviointia. Tietosuojasetuksen 35(7) artiklan mukaan arvioinnin on sisällettävä vähintään:

- a) järjestelmällinen kuvaus suunnitelluista käsittelytoimista, ja käsittelyn tarkoituksesta, mukaan lukien tarvittaessa rekisterinpitäjän oikeutetut edut;
- b) arvio käsittelytoimien tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta tarkoituksiin nähden;
- d) arvio 1 kohdassa tarkoitetuista rekisteröityjen oikeuksista ja vapauksista koskevista riskeistä; ja
- c) suunnitellut toimenpiteet riskeihin puuttumiseksi, mukaan lukien suoja- ja turvallisuustoimet ja mekanismit, joilla varmistetaan henkilötietojen suoja ja osoitetaan, että tätä asetusta on noudatettu ottaen huomioon rekisteröityjen ja muiden asianomaisten oikeudet ja oikeutetut edut.

Tietosuoja-asetuksen 30 artiklassa on säädetty käsittelytoimien selosteesta, joka vastaa pääosin henkilötietolain 10 §:n mukaista rekisteriselostetta lisättynä tietojen säilytysaikaa koskevalla tiedolla.

Tietohallintolain (634/2011) 7 §:n mukaan julkisen hallinnon viranomaisen on julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi suunniteltava ja kuvattava kokonaisarkkitehtuurinsa sekä noudatettava laadittua ja ylläpidettyä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä sekä toimialakohtaisia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä.

Tietohallintolain 4.2 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää 6 §:ssä tarkoitettuun standardiin perustuvasta julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista siltä osin kuin se koskee tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuria ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määrittysten sisältöä. Julkista valtaa käyttävän yhteisön tai säätiön julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käyttämän tietojärjestelmän osalta voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää vain yhteentoimivuuden edellyttämän tietoarkkitehtuurin ja sen edellyttämien kuvausten ja määrittysten sisällöstä. Valtiovarainministeriössä on parhaillaan valmisteilla tietohallintolaissa tarkoitettuja kuvauksia koskeva asetus, joka sisältäisi kuvaamisvelvollisuutta tarkentavat säännökset tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin osalta.

Lainsäädännössä olevat tiedonhallintaan liittyvät *suunnitteluvollisuudet* ovat yleisluonteisia ja tästä syystä suosituksenomaisia. Suunnitteluvollisuuksista on säädetty hajanaisesti. Lainsäädännössä olevat *kuvaamisvelvollisuudet*, jotka koskevat rekisterien ja tietojärjestelmien kuvaamista, ovat rinnakkaisia ja osin myös päällekkäisiä. Arkistolaissa arkistonmuodostussuunnitelman ensisijaisena tarkoituksena on toteuttaa arkistonmuodostusta. Julkisuuslain tietojärjestelmäselosteiden tarkoituksena on edistää viranomaisten julkisuusperiaatteen toteuttamista sekä tiedonsaantioikeuksien käyttöä. Tietohallintolaissa arkkitehtuurikuvausten tarkoituksena on edistää tietojärjestelmien yhteentoimivuutta sekä hankintojen toteuttamisen suunnitelmallisuutta. Henkilötietolaissa ja tietosuoja-asetuksessa olevat kuvaamisvelvollisuuksien tarkoituksena on mahdollistaa rekisterinpidon avoimuus sekä kontrolloida, että rekisterinpitäjä on huolehtinut rekisterinpitoon liittyvästä suunnitteluvollisuudesta siten, että henkilötietojen suoja on varmistettu henkilötietojen käsittelyssä (osa osoitusvelvollisuuden toteuttamista).

5.2.2 Jatkovalmistelun linjaus suunnitteluvollisuuksien kokoamisesta

Yleislainsäädännön tasolla on rinnakkaisia arviointi- ja suunnitteluvollisuuksia, jotka johtavat rinnakkaisiin kuvauksiin, joiden sisältö vastaa monilta osin toisiaan. Tästä syystä työryhmän näkemyksen mukaan on perusteltua yhdistää arviointi-, suunnittelu- ja kuvaamis-

velvollisuudet yhteen lakiin siten, että velvollisuudet palvelisivat useita käyttötarkoituksia. Tavoitteena on, että suunnitteluvollisuudesta olisi selkeät säännökset, joilla olisi yhtymäkohta kuvaamisvelvollisuuteen. Puolestaan yhdellä kuvauskokonaisuudella palvellaan niin tiedonhallinnan, arkistonmuodostuksen, tietojärjestelmien yhteentoimivuuden sekä henkilötietojen suojan käyttötarkoituksia.

Työryhmän mielestä arviointivollisuuden puolestaan tulisi palvella niin yksilön ja yhteisöjen oikeuksiin kuin tietoturvallisuuteen sekä henkilötietojen suojaan liittyviä tarpeita sekä viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien tarpeita.

Suunnittelu-, arviointi- ja kuvaamisvelvollisuuksien yhdenmukaistaminen vähentää nykytilaan nähden velvollisuuksista aiheutuvaa hallinnollista taakkaa sekä parantaa eri toimintojen välistä eri tasoilla olevaa yhteentoimivuutta. Sääntelyn kehittäminen vähentää myös kuntien tehtävien määrää, edistää sääntelyn nettomääräistä keventämistä, turhan sääntelyn purkamista, hallinnollisen taakan keventämistä ja hallinnon prosessien digitalisointia pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti.

Yhtenäistämisen edellytyksenä on, että tiedonhallintalain valmistelussa voidaan ryhtyä purkamaan rinnakkaista sääntelyä arkistolaista, tietohallintolaista ja julkisuuslaista. Sääntely on sovitettava yhteen tietosuoja-asetuksen vaikutusarviointia koskevan säännöksen sekä tietosuoja-asetuksen 13, 14 ja 30 artiklassa säädettyjen henkilötietojen käsittelyä koskevien kuvaamisvelvollisuuksien kanssa sekä ottamalla huomioon tietosuoja-asetuksessa oleva osoitusvelvollisuus sekä suunnitelmalliseen henkilötietojen käsittelyyn tähtäävä sääntely.

5.3 Tietoturvallisuus

5.3.1 Tietoturvaluussäännösten valmistelu erillisenä osakokonaisuutena

Opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman arkistolakityöryhmän jatkotyöryhmä valmisteli 18.6.2015 julkaistun ehdotuksen laiksi tiedonhallinnasta ja tietojen käsittelystä julkishallinnossa.⁴⁴ Ehdotuksen mukaan voimassa oleviin arkistolakiin (831/1994), julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettuun lakiin (634/2011) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, ”julkisuuslaki”) sisältyvät säännökset hyvästä tiedonhallintatavasta olisi kumottu, ja niitä vastaava uudistettu sääntely olisi sisällytetty ehdotettuun uuteen yleislakiin. Myös julkisuuslain nojalla säädetty tietoturvallisuudesta valtionhallin-

⁴⁴ Arkistolain jatkotyöryhmän muistio. Ehdotus laiksi tiedonhallinnasta ja tietojen käsittelystä julkishallinnossa. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:12.

nossa annettu valtioneuvoston asetus (681/2010, ”tietoturvallisuusasetus”) oli pääpiirteittäin sellaisenaan sisällytetty yleislakiehdotukseen siten, että sen soveltamisala olisi ollut laajempi kuin valtionhallinto. Työryhmän muistiossa todettiin (sivulla 9), että: ”Ehdotettuun yleislakiin otetut tietoturvallisuutta koskevat säännökset vastaavat pääosin nykyisin asetuksella säädettyjä, minkä vuoksi niiden kehittämistarpeet ja -mahdollisuudet on arvioitava jatkovalmistelun aikana.”

Tietoturvallisuutta koskevien säännösten kehittämisen valmistelu käynnistettiin tiedonhallintalain erillisenä osakokonaisuutena keväällä 2016 ja valtiovarainministeriö asetti työn tueksi ohjausryhmän toimikaudelle 8.4.2016–28.2.2017. Kaikki ministeriöt ympäristöministeriötä lukuun ottamatta nimesivät edustajan ohjausryhmään, minkä lisäksi ryhmässä olivat edustettuina Turvallisuuskomitea, eduskunta, Elinkeinoelämän keskusliitto, Espoon kaupunki, Huoltovarmuuskeskus, Kuntaliitto, Kela, Puolustusvoimat, Suomen Pankki, Suojelupoliisi, Valtori, Verohallinto, Viestintävirasto ja Väestörekisterikeskus.

Ohjausryhmän tehtäväksi asetettiin voimassa olevan lainsäädännön nykytilan sekä kehittämistarpeiden ja -mahdollisuuksien arviointi. Tietoturvaluussäädösten valmistelun tavoitteiksi asettamispäätöksessä määriteltiin:

- kuvata tietoturva-asetuksen soveltamisen nykytila valtionhallinnossa,
- kuvata tietoturva-asetuksen soveltamisen nykytilan haasteet ja kehittämistarpeet julkisessa hallinnossa siten että se palvelee kokonaisturvallisuutta ja koko yhteiskuntaa,
- kuvata vertailu tietoturvasäännöstöön verrokkimaissa EU:ssa,
- hankkia tavoitetilan pohjaksi tietoturvatutkimustietoa Suomesta,
- kuvata tietoturvasäännösten kehittämisen tavoitetila Suomessa mukaan lukien suhde kybertoimintaympäristön turvallisuuteen ja
- kuvata tavoitetilan taloudellinen vaikuttavuus.

Seuraavassa jaksossa selostetaan tietoturvallisuuden ohjausryhmän työskentelyn tuloksia koskien nykytilan kehittämistarpeita sekä laadittuja muutosehdotuksia.

5.3.2 Tietoturvaluussäätelyn nykytila ja kehittämistarpeet

Tietoturvaluutta julkisella sektorilla säännellään yleislain tasolla julkisuuslaissa ja tietoturvaluusasetuksessa. Lainsäädännön nykytilan tarkastelu kohdistettiin ensisijaisesti tietoturvaluusasetuksen soveltamisen nykytilaan ja kehitystarpeisiin, joita selvitettiin ohjausryhmän työskentelyn ohella:

- 30 puolistrukturoidulla haastattelulla, jotka kohdistuivat ohjausryhmän jäsenorganisaatioihin ja eri hallinnonalojen organisaatioihin,
- kuulemistilaisuuksilla yrityksille (21.6.2016) ja kuntatoimijoille (8.9.2016),
- julkisella verkkokyselyllä tietoturvallisuusasetuksen nykytilasta (7.9.–22.9.2016 ja 30.9.–7.10.2016) sekä
- hyödyntämällä 30:tä tietoturvallisuuden tutkijoiden haastattelua.

Lisäksi tietoturvallisuussäännösten valmistelun yhteydessä teetettiin selvitykset tietoturvallisuutta koskevasta lainsäädännöstä Iso-Britanniassa, Virossa, Ruotsissa, Hollannissa ja Saksassa. Aiotun sääntelyn soveltamisalan laajentamisen vuoksi teetettiin myös selvitys tietoturvallisuuden vähimmäisvaatimusten soveltamisen aiheuttamista kustannusvaikutuksista kunnissa.

Tietoturvallisuusasetus on koettu pääosin hyväksi säädökseksi, ja sen katsotaan edistyneen valtionhallinnossa tietoisuutta tietoturvallisuudesta ja sen järjestämisestä. Asetuksen nähdään myös konkretisoineen tietoturvallisuuteen liittyviä vaatimuksia. Ongelmia ovat aiheuttaneet asetuksen vaatimusten ja siihen liittyvän ohjeistuksen monitulkintaisuus. Asetuksessa säädettyjen vaatimusten ja tietoturvallisuutta koskevan ohjeistuksen selkeyttäminen näyttäytyvät siten selkeinä kehityskohteina.

Salassa pidettävien asiakirjojen luokittelu

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat on yleislain tasolla määritelty julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa. Salassapito- ja luokitusmerkinnän tekemisestä säädetään julkisuuslain 25 §:ssä sekä tietoturvallisuusasetuksen 8–12 §:ssä. Nykyisen sääntelyn mukaan salassa pidettäviin asiakirjoihin voidaan tehdä niiden suojaustasoa (I–IV) koskeva merkintä. Suojaustasoon IV kuuluvaksi voidaan luokitella muukin kuin salassa pidettäväksi säädetty asiakirja, jos asiakirjan luovuttaminen on lain mukaan viranomaisen harkinnassa tai asiakirjaan sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää tai luovuttaa vain määrättyyn tarkoitukseen ja jos tiedon oikeudeton paljastuminen voi aiheuttaa haittaa yleiselle tai yksityiselle edulle tai heikentää viranomaisen toimintaedellytyksiä.

Lisäksi, jos asiakirjan tai siihen sisältyvän tiedon oikeudeton paljastuminen tai oikeudeton käyttö voi aiheuttaa vahinkoa kansainvälisille suhteille, valtion turvallisuudelle, maanpuolustukselle tai muulle yleiselle edulle viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2 ja 7–10 kohdassa tarkoitettulla tavalla, salassa pidettävän asiakirjan suojaustasoa koskevan merkinnän yhteyteen tai sen sijasta voidaan tehdä erityinen turvallisuusluokitusmerkintä.

Asiakirjojen oikea luokittelu ja luokitusmerkinnät ovat tärkeitä, koska ne välittävät tietoa siitä, millaisia tietoturvallisuusvaatimuksia asiakirjojen käsittelyssä tulee noudattaa. Luokit-

telun merkitys korostuu, kun tietoja luovutetaan organisaation sisällä tai sen ulkopuolelle (tulevaisuudessa myös esimerkiksi robottien ja tietojärjestelmien käsiteltäväksi). Nykyisten luokittelusäännösten tulkinta ja soveltaminen on koettu vaikeaksi. Erityisesti vaikeuksia ovat aiheuttaneet asiakirjojen luokittelun (suojaustasoille) ja turvallisuusluokittelun erojen hahmottaminen, ST III ja ST IV -tasojen eron tunnistaminen asiakirjoja luokiteltaessa sekä luokittelun perusteena käytettyjen ”haitan” ja ”vahingon” arvioiminen.

Soveltamisessa ilmenevien haasteiden on havaittu aiheuttavan ylimääräistä työtä asiakirjojen luokittelussa sekä tulkintojen muodostamisessa ja ohjeistamisessa sekä lisäävän koulutustarvetta. Sääntelyn soveltamisessa ilmenneiden haasteiden on myös nähty vaikeuttavan tietojenvaihtoa eri toimijoiden välillä.

Tietoturvallisuuden osatekijöistä saatavuus ja luottamuksellisuus saattavat olla keskenään ristiriidassa. Mitä korkeammalle tasolle asiakirja sen luottamuksellisuuden vuoksi luokitellaan, sitä heikompi sen saatavuus saattaa olla luottamuksellisuutta suojaavien tietoturvasuustoimenpiteiden vuoksi. Näin ollen väärä tulkinta siitä, mihin luokkaan asiakirja kuuluu, saattaa vaarantaa asiakirjan luottamuksellisuuden tai saatavuuden. Tarpeettoman korkealle tasolle luokittelu myös lisää asiakirjan käsittelyn kustannuksia, sillä suojaustasolle asetettujen vaatimusten toteutuksen kustannukset kasvavat merkittävästi ylemmillä tasoilla.

Nykyisen sääntelyn mukaan sekä yksityistä että yleistä etua suojattaessa käytetään neliportaista luokittelua, joka on koettu vaikeaksi soveltaa. Kuitenkin käytännössä ylimpiä suojaustasoja (I-II) koskevia merkintöjä ei käytetä kuin (yleisen edun vuoksi) turvallisuusluokiteltujen asiakirjojen kohdalla eikä ylipäättään neliportaista luokittelua nähdä tarkoituksenmukaiseksi ulottaa niihin asiakirjoihin, jotka ovat salassa pidettäviä ainoastaan yksityisen edun vuoksi. Myöskään joidenkin nykyisin turvallisuusluokittelun ulkopuolelle jäävien yleisen edun vuoksi salassa pidettävien asiakirjojen luokittelua eri suojaustasoille ei nähty tarpeellisenä. Muiden kuin turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen luokittelun purkamisen yhteydessä on kuitenkin tarkasteltava turvallisuusluokittelun kohteena olevien asiakirjojen kokonaisuutta ja sen kattavuutta.

Tietoturvallisuuden tasomalli

Tietoturvallisuusasetuksen 5 §:ssä esitettyjen vaatimusten muodostama ”tietoturvallisuuden perustaso” sekä asetukseen sisältyvät viittaukset ”tavanomaisesti sovellettaviin korotetun ja korkean tietoturvallisuustason vaatimuksiin” – eli ns. tasomalli - jakaa mielipiteet. Yhtäältä tasomalliajattelun ja erityisesti perustason vaatimusten katsotaan konkretisoineen tietoturvallisuusvaatimuksia sekä luoneen yhteistä toimintakulttuuria ja tietoturvallisuuden kieltä. Toisaalta eri tietoturvallisuustasojen vaatimusten tulkinta ja niiden soveltaminen on ollut vaikeaa ja osin epäyhtenäistä.

Tasomallin tarkoitus on ensisijaisesti ohjata organisaation kypsyttää, ei yksittäisen asiakirjan suojaamista. Käytännössä on kuitenkin syntynyt tulkinta tasomallin tasojen ja suojaus-tasojen yhtenevyydestä. Tällöin hyvin pienikin määrä korkeammalle tasolle luokiteltua tietoa voi johtaa tarpeettoman kalliisiin toteutuksiin, kun vaatimukset katsotaan kiinteiksi eikä riskiarviolle jää sijaa. Tasomallin poistamisen nähtiin selkeyttävän tilannetta tässä suhteessa.

Perustason toteutuksesta on vaihtelevia tulkintoja eikä perustason vaatimusten itsearviointiin perustuvan toteuttamisen katsota yksinään olevan riittävä osoitus riittävästä tietoturvallisuuden tasosta. Tämän vuoksi korotetusta tietoturvallisuustasosta on käytännössä muodostunut eräällä tapaa uusi perustaso, mikäli on haluttu vakuuttaa muut toimijat organisaation tietoturvallisuuskyvykkyydestä.

Korotetun tietoturvallisuustason vaatimusten tulkinta ja sen määrittely, mitä korotettu taso käytännössä tarkoittaa, koetaan haastavaksi, sillä tietoturvallisuusasetukseen ei pääsääntöisesti sisälly korotetun tason vaatimuksia – ainoastaan mainintoja tavanomaisesti sovellettavien korotetun tai korkean tietoturvallisuustason vaatimusten soveltumisesta. Erityisesti tulkinnat teknisistä vaatimuksista koetaan vaikeiksi ja vaatimukset kalliiksi toteuttaa, minkä lisäksi niitä pidetään osin epätarkoituksenmukaisina ja vanhentuneina.

Korotetun tason tietoteknisiin ratkaisuihin liittyy nykytilanteessa merkittäviä ongelmia käytännön toiminnan järjestämisen kannalta. Näin on esimerkiksi perusrekisterien osalta, joiden toteuttamisessa pitäisi noudattaa korotetun tason vaatimuksia. Oman haasteensa muodostaa se, ettei korotetun tason vaatimukset täyttäviä teknisiä ratkaisuja ole aina saatavilla. Viranomaisen toiminta on lakisääteistä, ja sitä on pakko jatkaa haasteista ja mahdollisista puutteista huolimatta. Erityisesti ongelmia on koettu aiheutuneen tiedon sähköisen käsittelyn ja siirtämisen, sekä erityisesti eri tasoille kuuluvien tietojärjestelmien välisen tiedonsiirron järjestämisestä.

Tasomallin tarkoitus on yhtenäistää valtionhallinnon turvallisuusluokiteltujen tai muuten lainsäädännön perusteella salassa pidettävien tietojen käsittelyä ja vaihtamista. Tasomallin vaatimusten epäyhtenäisen tulkinnan ongelmat aiheutuvat osin tiedon verkottumisesta ja yhteiskäyttöisen tiedon yleistymisestä, mikä aiheuttaa muun muassa vaikeuksia määrittää tiedon omistaja ja vastuutaho. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että tasomallin tavoite yhtenäistää valtionhallinnon salassa pidettävien asiakirjojen käsittelyä ei ole onnistunut toivotulla tavalla.

Tasomallin korvaaminen tietoturvallisuuden vähimmäistasolla ja tarpeen mukaan pidemmälle menevien toimenpiteiden toteuttaminen riskiarvion perusteella saa laajaa kannatusta. Sääntelymallin nähdään kuitenkin edellyttävän riittävää riskinhallintaa ja jäännösriskien hyväksymisprosessia sekä tietoturvallisuutta koskevien vastuiden määrittelyä.

Eheys ja saatavuus

Nykyinen tietoturvallisuuteen liittyvä sääntely ja sen soveltaminen painottuvat voimakkaasti luottamuksellisuuteen. Muuttuvassa toimintaympäristössä on kuitenkin havaittu kasvava tarve varmistua tiedon eheydestä ja saatavuudesta sekä mitata niitä. Nykyisessä lainsäädännössä ei oteta kantaa tietoturvallisuuden osatekijöiden välisen merkityksen ja vaikutuksen arviointiin, mikä koetaan osin ongelmallisena. Erilaisilla toimijoilla on myös erilaisia tietoturvallisuustarpeita. Tietoturvallisuuden osatekijöiden sekä niiden toteuttamiseen liittyvien keskinäisvaikutusten arviointi sekä tämän tuominen näkyvämmiin esiin lainsäädännössä on katsottu tarpeelliseksi.

Vastuu tiedosta

Nykytilaselvityksen yhteydessä havaittiin, että viranomaisen vastuut ja keinot huolehtia tietoturvallisuudesta ovat osin ongelmallisia määrittää tilanteissa, joissa monta toimijaa käsittelee samaa tietoa tai joissa tietoa käsitellään viranomaisen toimeksiannosta alihankintaketjussa. Sääntelyä tältä osin tulisi pyrkiä selkeyttämään tai ainakin ohjaamaan nykyistä selvemällä tavalla oikeisiin toimintamalleihin. EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa on säädetty alihankintaketjuista. Tietosuoja-asetuksen 28(2) artiklan mukaan henkilötietojen käsittelijä ei saa käyttää toisen henkilötietojen käsittelijän palveluksia ilman rekisterinpitäjän erityistä tai yleistä kirjallista ennakkolupaa. Kun kyse on kirjallises- ta ennakkoluvasta, henkilötietojen käsittelijän on tiedotettava rekisterinpitäjälle kaikista suunnitelluista muutoksista, jotka koskevat muiden henkilötietojen käsittelijöiden lisää- mistä tai vaihtamista, ja annettava siten rekisterinpitäjälle mahdollisuus vastustaa tällaisia muutoksia. Säännös koskee ainoastaan tilanteita, joissa käsittelykohteena ovat henkilötie- dot, joten alihankintaa koskeva sääntely asiakirjojen ja muiden tietoa-aineistojen osalta on otettava huomioon kansallisessa lainsäädännössä siltä osin kuin sille nähdään tarve. Joka tapauksessa alihankinnan käyttöön liittyvät kysymykset ovat osittain sopimuksenvaraisia ja ne on otettava huomioon julkisia hankintoja toteutettaessa.

Julkisuuslain tietoturvallisuutta koskevat säännökset eivät ulotu suoraan velvoittavas- ti kaikkiin julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yksityisoikeudellisiin organisaatioihin, koska julkisuuslaki ei välttämättä koske niitä kuin niiden käyttäessä julkista valtaa. Julkisuuslain velvollisuudet pitääkin näissä tapauksissa kirjata erikseen sopimuksiin. Niin ikään tietotur- vallisuusasetuksen säännökset eivät koske kuin valtion viranomaisia. Kuitenkin tilanteissa, joissa valtion viranomainen avaa teknisen käyttöyhteyden rekisteriinsä kunnalliselle viran- omaiselle tai muulle tietoturvallisuusasetuksen soveltamisalan ulkopuoliselle toimijalle, joutuu valtion viranomainen asettamaan tietoluovutuksen saajalle vastaavat vaatimukset kuin tietoturvallisuusasetuksessa on säädetty valtion viranomaiselle, koska tietoturvalli- suusasetus ei koske näitä valtion ulkopuolisia luovutuksen saajia. Tällöin asianmukaiset takeet tietojen suojaamisesta on hankittava muun muassa sopimuksissa olevien käyttö- ehtojen avulla. Tällainen malli on ongelmallinen suhteessa kuntien itsehallintoon, koska

tietoturvallisuusvaatimukset käytännössä asettavat kunnalle uusia velvoitteita tietoturvalisuuden järjestämiseksi. Tällaiset velvoitteet ja niistä johtuvat tehtävät puolestaan pohjautuvat valtion viranomaisen tekemään päätökseen tai hallinnolliseen sopimukseen. Perustuslain 121.2 §:n mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Myös nykyisen julkisuuslain sääntelyn koskien tiedon antamisesta päättämistä sekä tietoturvallisuusasetuksen sääntelyn koskien turvallisuusluokituksen muuttamista nähtiin kaipaavan täsmennyksiä siihen suuntaan, että asiakirjan salassapitoa ja luokituksen tarvetta ja tasoa koskevan päätöksenteko-oikeuden tulisi pääsääntöisesti kuulua sille viranomaiselle, jonka asiakirjasta on kyse ja jolle asian käsittely kokonaisuudessa kuuluu.

5.3.3 Tietoturvallisuussääntelyn muutosehdotukset pääpiirteittäin ja suhde julkisuuslakiin

Ehdotettavat muutokset koostuvat seuraavista kokonaisuuksista:

- Salassa pidettävien tietojen luokittelu yksinkertaistetaan siten, että ainoastaan tietyt yleisen edun vuoksi turvallisuusluokiteltavat asiakirjat luokitellaan yhden luokittelujärjestelmän mukaisesti. Turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen määrittelmä tarkistetaan.
 - o Vaikutukset julkisuuslain luokittelua koskeviin säännöksiin, sääntely päällekkäin ja ristiriidassa esim. julkisuuslain 25 §:n kanssa.
 - o Vaikutus julkisuuslain 36 §:ssä säädettyyn (asetuksenantovaltuudet).
- Riskienhallintaa koskevaa sääntelyä täsmennetään ja riskiarvion perustella tehtävät tietoturvaluustoimenpiteet tuodaan lakiin.
- Ne asiakirjat, jotka eivät ole salassa pidettäviä, mutta joiden luovuttaminen on lain mukaan viranomaisen harkinnassa tai asiakirjaan sisältyviä tietoja saa lain mukaan käyttää tai luovuttaa vain määrättyyn tarkoitukseen voitaisiin jatkossa merkitä merkinnällä "EI JULKINEN" tai "HARKINNANVARAISESTI JULKINEN".
 - o Tätä on vielä arvioitava julkisuusperiaatteen valossa.
- Sääntelyä koskien salassapitoa tai turvallisuusluokkaa koskevan merkinnän muuttamista muutetaan siten, että merkinnän saa poistaa tai muuttaa ainoastaan asiakirjan laatineen viranomaisen tai sen viranomaisen luvalla, jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu, jollei ole selvää, ettei perusteita salassapidolle tai asiakirjaan merkityn turvallisuusluokan käytölle enää ole.
 - o Tällä on kytkös asiakirjan antamisesta päättämisestä julkisuuslain 15 §:ssä säädettyyn. Sääntely tulisi johdonmukaisuuden vuoksi olla yhtenevä siten, että

asiakirjan antamisesta päättää pääsääntöisesti se viranomainen, jonka käsiteltäväksi asia kokonaisuudessaan kuuluu.

- Tietoturvallisuuden perustason vaatimukset korvataan tietoturvallisuuden vähimmäistason vaatimuksilla, jotka uudistetaan vastaamaan muun muassa tiedon eheyden ja saatavuuden turvaamisen tavoitteita.
- Pyrkimyksenä on, että sekä luokittelemattomia salassa pidettäviä asiakirjoja että turvallisuusluokan IV asiakirjoja voitaisiin käsitellä noudattamalla tietoturvallisuuden vähimmäisvaatimuksia.
- Turvallisuusluokan III – I asiakirjojen käsittelylle asetetaan lisävaatimuksia kuten nykyisinkin – vaatimukset päivitetään muun muassa sähköisen käsittelyn ja tilaturvallisuuden osalta vastaamaan nykytarpeita
- Vaatimuksia koskien ns. alihankintatilanteita ja tilanteita, joissa tietoja muutoin luovutetaan yksityiselle, pyritään täsmentämään.
- o Suhde julkisuuslain 26 § 3 momentissa ja 23 §:n 2 momentissa säädettyyn.

Lokitietojen kerätään muun muassa tietojärjestelmien käytöstä ja tietojen luovuttamisesta. Lokitietojen kerääminen ja hallinta on osa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia teknisiä toimenpiteitä, joilla voidaan osoittaa, että tietosuoja-asetuksen säännöksiä on noudatettu. Lokitietojen hallinta edellyttää viranomaistoiminnassa kansallista lainsäädäntöä käsittelyn yhdenmukaistamiseksi ja säilytysaikojen määrittelemiseksi. Lokitietojen perusteella annettavista käsittelytiedoista on jonkin verran erityislainsäädäntöä. Lisäksi lokitietojen perusteella saatavista tiedoista on jonkin verran oikeuskäytäntöä (KHO 27.9.2013 t. 3084, KHO 2014:69 ja 27.5.2015 t. 1419). Erityislainsäädännössä tapahtunut kehitys sekä oikeuskäytäntö viittaavat siihen, että lokitietojen hallintaa koskeva sääntely myös tiedonsaantioikeuksien osalta tulisi olla tarkemmin säädetty yleislaintasolla.

Säännösten valmistelun yhteydessä on tunnistettu se, että tietoturvallisuus on yksi tiedonhallinnan alue ja että erityisesti saatavuuden ja eheyden turvaamista koskevan sääntelyn sekä tietoturvallisuuden hallinnollisten toimenpiteiden kohdalla valmisteltu sääntely on sovitettava yhteen muun tiedonhallintaa koskevan sääntelyn kanssa. Tämä todennäköisesti tarkoittaa sitä, että osa nyt laadituista tietoturvallisuuden vaatimuksista siirretään laissa osaksi yleisempiä tiedonhallinnan säännöksiä.

5.4 Tietoaineistojen muodostaminen ja vastuut

5.4.1 Asiakirjan, tietoaineiston, tietovarannon ja tietojärjestelmän käsitteistä

Asiakirjan käsitteestä on säädetty vaihtelevasti eri laeissa ja niiden merkityssisältö poikkeaa joiltakin osin toisistaan. Seuraavassa on käsitelty keskeiset asiakirjan käsitteet.

Julkisuuslain 5.1 §:n mukaan asiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslaissa kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

Julkisuuslaki koskee varsinaisesti viranomaisten asiakirjojen julkisuutta ja käsittelyä. Julkisuuslain 5.2 §:n mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Korkein hallinto-oikeus tulkinnut viranomaisen asiakirjan käsitettä laajasti siten, että siitä poikkeavia säännöksiä, kuten sisäistä käyttöä varten laadittua asiakirjaa koskevaa säännöstä, on tulkittava suppeasti (KHO 2015:171 ja KHO 2016:207).

Arkistolain 6.2 §:n mukaan asiakirjalla tarkoitetaan kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaattua esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisin apuvälinein. Arkistolain asiakirjan käsite on käytännössä yhtenäinen julkisuuslain 5.1 §:n kanssa.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 4 §:n 3 kohdan mukaan sähköisellä asiakirjalla sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon. Käytännössä sähköinen asiakirja on aina julkisuuslaissa tarkoitettu viranomaisen asiakirja.

Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain (370/2007) 3.1 §:n 5 kohdan mukaan oikeudenkäyntiasiakirjalla tarkoitetaan julkisuuslain 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua asiakirjaa, joka on toimitettu tuomioistuimelle tai laadittu tuomioistuimissa oikeudenkäyntiä varten. Oikeudenkäyntiasiakirjoja eivät kuitenkaan ole tuomioistuimissa laaditut muistiinpanot tai luonnokset taikka muut sellaiset asiakirjat, joita laatija

ei ole vielä antanut esittelyä tai muuta asian käsittelyä varten. Oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain (381/2007) 7 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjalla tarkoitetaan valituskirjelmää tai muuta vireillepanoasiakirjaa, valituksen kohteena olevaa päätöstä sekä muuta hallintotuomioistuimelle hallintolainkäyttöasiassa toimitettua asiakirjaa. Oikeudenkäyntiasiakirja on myös hallintotuomioistuimen päätös ja muu sen hallintolainkäyttöasiassa laatima asiakirja sekä hallintotuomioistuimen diaari ja vastaava asiakirjarekisteri.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 3 §:n 3 kohdan mukaan *asiakirjalla* tarkoitetaan viranomaisen ja yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon liittyvää, julkisuuslain (621/1999) 5 §:n 1 ja 2 momentissa mainittua asiakirjaa, joka sisältää asiakasta tai muuta yksityistä henkilöä koskevia tietoja. Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, potilaslaki) *potilasasiakirjoilla* tarkoitetaan potilaan hoidon järjestämisessä ja toteuttamisessa käytettäviä, laadittuja tai saapuneita asiakirjoja taikka tekniisiä tallenteita, jotka sisältävät hänen terveydentilaansa koskevia tai muita henkilökohtaisia tietoja. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) 3 §:n 1 kohdan mukaan *asiakasasiakirjalla* tarkoitetaan asiakaslaissa tarkoitettua asiakirjaa sekä potilaslaissa tarkoitettua potilasasiakirjaa. Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetun lain (254/2015) 3 §:n 7 kohdan mukaan *asiakasasiakirjalla* viranomaisen ja yksityisen järjestämään sosiaalihuoltoon liittyvää, julkisuuslain 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettua asiakirjaa, joka sisältää asiakasta tai muuta yksityishenkilöä koskevia asiakastietoja.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 1.1 §:n mukaan verotusasiakirjalla tarkoitetaan verotusta varten Verohallinnolle annettuja ja Verohallinnossa laadittuja yksittäistä verovelvollista koskevaa asiakirjaa.

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 4 §:n 11 kohdan mukaan hankinta-asiakirjalla tarkoitetaan mitä tahansa asiakirjaa, jonka hankintayksikkö on laatinut tai johon se viittaa kuvatakseen tai määrittääkseen hankinnan tai menettelyn eri osia.

Asiakirjan termi ja sisältö vaihtelee eri laeissa. Suurin osa asiakirjan käsitteistä palautuu julkisuuslain 5.2 §:ssä säädettyyn viranomaisen asiakirjan käsitteeseen. Terminologian epäyhtenäisyys voi johtaa semanttiseen yhteentoimimattomuuteen.

Viranomaisten tiedonhallinta on muuttunut monin osin viimeisen 20 vuoden aikana asiakirjapohjaisesta tiedonhallinnasta tietoaaineistojen hallinnaksi. Viranomaisten operatiivisessa toiminnassa käsitellään tietojärjestelmiin tallennettuja tietoaaineistoja ilman, että ne olisivat erikseen varsinaisesti asiakirjamuodossa. Kussakin tilanteessa asiakirjallinen tietoaaineisto koostuu tehdyn haun perusteella.

Arkistolain jatkotyöryhmän muistiossa⁴⁵ ehdotettiin otettavaksi käyttöön tiedonhallinnan käsitteistöön tietoineiston käsite. Muistiossa ehdotettiin, että viranomaisen tietoineistolla tarkoitettaisiin asiakirjoja, joista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 1 momentissa tai näiden muodostamaa sähköisesti tai muutoin apuvälineiden avulla selville saatavaa kokonaisuutta ja jotka mainitun lain 5 §:n 2 momentin mukaan ovat viranomaisen asiakirjoja. Sanastokeskus TSK:n termipankin mukaan tietoineistolla tarkoitetaan:

- yksilöitävissä oleva kokoelma tietoja;
- tietovälineiden ja niihin tallennettujen tietojen muodostama kokonaisuutta;
- tiettyä tarkoitusta varten kerättyjen dokumenttien muodostama kokonaisuutta.

Yleisesti ottaen tietoineisto tarkoittaa paperimuodossa tai sähköisessä muodossa olevaa tiettyyn käyttötarkoitukseen koottua tietokokonaisuutta, joka koostuu asiakirjoista, tiedostoista tai muista tietoyksiköistä. Tietoineistoja ovat muun muassa erilaiset rekisterit ja tietokannat. Tietoineiston käsitettä käytetään jonkin verran lainsäädännössä, mutta sitä ei ole määritelty yksikäsitteisesti. Tällaisia säädöksiä ovat:

- ydinenergialaki (990/1987) ja ydinenergia-asetus (161/1988);
- laki kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista (588/2004);
- laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999);
- tilastolaki (280/2004);
- laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009) ja asetus väestötietojärjestelmästä (128/2010);
- laki tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista (1005/2008);
- laki oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä (372/2010);
- laki Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä (419/2011);
- kaivoslaki (621/2011) ja asetus kaivostoiminnasta (391/2012);
- laki Työterveyslaitoksen toiminnasta (159/1978);
- laki kiinteistöjen kauppahintarekisteristä (552/1980);
- laki opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastutkintorekisteristä (1058/1998);
- laki Finanssivalvonnasta (878/2008);
- laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista (571/2016) sekä asetus eräiden hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin tukipalveluiden tuottamisesta (607/2016).

⁴⁵ Arkistolain jatkotyöryhmän muistio - ehdotus laiksi tiedonhallinnasta ja tietojen käsittelystä julkishallinnossa, opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2015:12.

Tietovarannon käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä. Opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastutkintorekisteristä annettussa laissa (1058/1998) on säädetty korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta. Lain 6 a §:n mukaan korkeakoulujen opiskeluoikeus-, ilmoittautumis-, tutkinto- ja opinto-suoritustietojen keskitettyä säilytystä ja käyttöä varten on valtakunnallinen tietovaranto, johon kootaan korkeakoulujen opiskelijatietoja sisältävien rekisterien tietosisältöä ja jonka kautta tämä sisältö tarjotaan tietoturvallisesti teknisellä käyttöyhteydellä opiskelijavalintarekisterin ja korkeakoulujen yhteisten opiskelijavalintapalveluiden käyttöön. Korkeakoulu voi käyttää tietovarantoa myös muussa toiminnassaan ja luovuttaessaan tietoa viranomaisille ja muille korkeakouluille. Tietovarantojen ylläpitotehtäviin on viitattu jonkin verran lainsäädännössä, mutta missään laissa ei ole säännöksiä tietovarannoista. Vaikuttaisi siltä, että korkeakoulujen valtakunnallisella tietovarannolla tarkoitetaan kokonaisuutta, joka muodostuu useamman rekisterinpitäjän henkilörekistereistä.

Muulla lainsäädännössä on säädetty yhden tai useamman rekisterin sisältämistä kokonaisuuksista tietojärjestelmän nimikkeellä. Tällaisia tietojärjestelmän nimikkeellä olevia lakisääteisiä tietovarantoja ovat muun muassa väestötietojärjestelmä, kiinteistötietojärjestelmä, yritys- ja yhteisötietojärjestelmä, yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmä, työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmä, ulosoton tietojärjestelmä, maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmä, hätäkeskustietojärjestelmä, tie- ja katuverkoston tietojärjestelmä, Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmä, ympäristösuojelun tietojärjestelmä ja oikeushallinnon valtakunnallinen tietojärjestelmä. Laeissa ei ole varsinaisesti säädetty tietojärjestelmistä, vaan tietojärjestelmissä olevien tietojen hallinnasta ja käytöstä.

Tietojärjestelmällä ei ole yhdenmukaista määritelmää lainsäädännössä. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) 3 §:n 2 kohdan mukaan *tietojärjestelmällä* tarkoitetaan tiettyä käyttötarkoitusta varten kerätyistä tiedoista muodostettua automaattisen tietojenkäsittelyn avulla pidettyä tiedostoa tai tietovarantoa, jonka avulla käyttäjä voi tuottaa palveluja tai suorittaa muita tehtäviä järjestelmän käyttötarkoituksen ja tietojen käsittelyä koskevien vaatimusten mukaisesti. Viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annetun lain (1406/2011) 2 §:n 1 kohdan mukaan tietojärjestelmällä tarkoitetaan tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä. Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) 3 §:n 6 kohdan mukaan *tietojärjestelmällä* tarkoitetaan sosiaali- tai terveydenhuollon asiakastietojen sähköistä käsittelyä varten toteutettua ohjelmistoa tai järjestelmää, jonka avulla tallennetaan ja ylläpidetään asiakas- tai potilasasiakirjoja ja niissä olevia tietoja sekä kerätyistä tiedoista muodostettua automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävää tiedostoa tai tietovarantoa, jonka valmistaja on erityisesti suunnitellut sosiaali- tai terveydenhuollon asiakas- tai potilasasiakirjojen ja niissä olevien tietojen käsittelyyn; lisäksi tietojärjestelmällä tarkoitetaan välityspalvelua, jolla sosiaali- tai terveydenhuollon asiakastietoja välitetään jäljempä-

nä 14 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin Kansaneläkelaitoksen ylläpitämiin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin. Rikoslain (39/1889) 38 luvun 13.1 §:n mukaan tietojärjestelmällä tarkoitetaan:

- 1) laitetta tai toisiinsa kytkettyjä tai liitettyjä laitteita, joista yksi tai useampi on ohjelmoitu automaattista tietojenkäsittelyä varten; sekä
- 2) dataa, jota kyseisessä laitteessa tai toisiinsa kytketyissä tai liitetyissä laitteissa varastoidaan, käsitellään, haetaan tai välitetään sen tai niiden toimintaa, käyttöä, suojausta tai huoltoa varten.

Tietojärjestelmän käsitelmäärittelyjen perusteella tietojärjestelmä koostuu rekistereistä tai tietovarannoista sekä niitä operoivista ohjelmistoista ja laitteistoista.

Työryhmä näkemyksen mukaan tulisi harkita, onko lainsäädännössä tarpeen määritellä tietoineiston käsite yksilöimään asiakirjaa laajempien aineistojen tiedonhallintaa. Asiakirjan, tietovarannon ja tietojärjestelmän käsitteiden suhdetta toisiinsa ja tietoineiston käsitteeseen tulisi selkiyttää ja määrittelyjä yhtenäistää yhteentoimivuuden sekä lainsäädännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.

5.4.2 Asian ja asiakirjojen rekisteröinti

Asiakirjojen rekisteröintivelvollisuudesta on säädetty julkisuuslain 18.1 §:n 1 kohdassa, jonka mukaan viranomaisen tulee pitää luetteloa käsiteltäviksi annetuista ja otetuista sekä ratkaisusta ja käsitellyistä asioista tai muutoin huolehtia siitä, että sen julkiset asiakirjat ovat vaivattomasti löydettävissä. Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 13 §:n mukaan saapuneet sähköiset asiakirjat on kirjattava tai niiden saapuminen on muulla luotettavalla tavalla rekisteröitävä. Kirjaus- tai muista vastaavista merkinnöistä on käytävä ilmi asiakirjan saapumisajankohta sekä merkinnät asiakirjan eheyden ja alkuperäisyyden toteamisesta.

Asiakirjojen rekisteröintiä koskevat velvollisuudet voidaan nähdä laajemmin asianhallinnan järjestämisvelvollisuutena. Asianhallinnan järjestäminen ja asiakirjojen rekisteröinti ovat paitsi osa julkisuusperiaatteen, mutta myös hyvän hallinnon toteuttamista. Asiakirjojen rekisteröinnillä ja asianhallinnan avulla voidaan muun muassa seurata asiankäsitteilyaikoja sekä siten turvata osaltaan hyvään hallintoon kuuluva asiankäsittelyn joutuisuus. *Asianhallinnan rekisteröintimerkinnöillä* osoitetaan myös, mihin toimenpiteisiin viranomainen on ryhtynyt asian käsittelemiseksi.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetussa asetuksessa (1030/1999, julkisuusasetus) on säädetty tarkentavasti asiakirjarekisteristä sekä sii-

hen kirjattavista tiedoista. Säännökset koskevat valtion viranomaisia julkisuuslaissa säädetyn asetuksenantovaltuuden perusteella, vaikka julkisuusasetuksessa viitataankin yleisesti viranomaiseen.

Julkisuusasetuksen 5.1 §:n mukaan viranomaisella tulee olla sillä käsiteltävinä olevien asioiden seurantaan varten tiedot siitä, mitä diaareja, luetteloita, hakemistoja ja muita asiakirjahallinnon rekistereitä (asiakirjarekisterit) viranomaisella on tai miten tieto viranomaisen julkisista asiakirjoista voidaan muuten löytää. Julkisuusasetuksen 5.2 §:n mukaan viranomaisen tulee huolehtia, että asiakirjarekisterien väliset suhteet selvitetään ja että käsiteltävä asia, mikäli mahdollista, kirjataan vain kerran ja että asiakirjarekisterien avulla voidaan täyttää arkistolain nojalla annetut määräykset asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista. Julkisuusasetuksen 6.1 §:ssä on säädetty kirjattavista tiedoista. Asiakirjarekisteriin on tehtävä viranomaisen käsiteltäviksi annetuista ja otetuista asioista merkinnät:

- 1) asian vireille saattajasta, asiakirjan saapumispäivästä, tai, milloin asiakirja on viranomaisen laatima, sen laatimispäivästä, sekä asian laadusta;
- 2) suoritetuista välitoimenpiteistä, kuten toimituksista sekä selvitys- ja lausuntopyynnöistä ja niitä koskevista asiakirjoista;
- 3) asian lopputoimenpiteistä ja niitä koskevista asiakirjoista.

Julkisuusasetuksen 6.2 §:n mukaan asiakirjarekisteriä suunniteltaessa ja laadittaessa on pidettävä huolta siitä, että asiakirjarekisteristä voidaan vaivatta antaa tietoa siihen tehdyistä julkisista merkinnöistä.

Kuntien asiakirjojen rekisteröintiä koskevaa tarkempaa sääntelyä ei ole. Kuntalain (410/2015) 90 §:ssä tosin todetaan, että hallintosäännössä annetaan tarpeelliset määräykset muun muassa asiakirjahallinnon järjestämisestä. Tällä voidaan tarkoittaa myös asiakirjojen rekisteröintiin liittyvien määräyksien antamista.

Arkistolaissa ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa on säädetty arkistolaitokselle oikeus antaa määräyksiä asiakirjojen kirjaamisesta ja rekisteröinnistä. Arkistolaitokselle on säädetty sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 22.1 §:ssä oikeus antaa ohjeita ja määräyksiä sähköisen asioinnin kirjaamisesta tai muusta rekisteröinnistä sekä arkistoinnista. Määräyksenantovalta koskee koko julkista hallintoa pois luettuna esitutkinta, poliisitutkinta ja evankelis-luterilainen kirkko. Määräyksenantovaltuutus koskee ainoastaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain soveltamisalaan kuuluvien asiakirjojen kirjaamista ja arkistointia. Siten arkistolaitos ei voi antaa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain 22.1 §:n nojalla määräyksiä, jotka koskevat asiankäsitelyprosessissa hallinnon sisällä syntyvien sähköisten asiakirjojen käsittelyä. Säännöksessä on myös havaittavissa epäsuhta arkistolakiin nähden. Arkistolaissa asiakirjojen rekisteröintiä koskevia määräyksiä voidaan antaa vain osalle val-

tion viranomaisista. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain määräyksenantovaltuutusta ei ole rajattu pelkästään valtionhallintoon. Toisaalta asiakirjojen asianhallintaan rekisteröimisestä on säädetty valtion viranomaisten osalta myös julkisuusasetuksessa. *Tällaista monitasoista soveltamisalaltaan vaihtelevaa sääntelymallia ei voida pitää selkeänä. Asiakirjojen ja tietoaineistojen rekisteröinnin tulee perustua lakiin, jota tarkennetaan teknisiltä osin asetuksentasoisilla säännöksillä sekä vähäisin osin viranomaiskohtaisilla määräyksillä.* Tämä tarkoittaa sitä, että Kansallisarkiston määräyksenantoon osoittavat toimivaltasäännökset tulee kumota uudistuksen yhteydessä, koska ne ovat ongelmallisia suhteessa yleishallinto-oikeudellisen sääntelyn organisatorisen soveltamisalaan nähden eivätkä ne ole yhteneviä muuhun yhteentoimivuutta koskevaan sääntelytasoon nähden.

Laillisuusvalvonnassa on katsottu, että asianhallinta tulee järjestää yksiselitteisesti ja selkeään järjestykseen siten, että viranomaisen käsittelyssä olleet asiakirjat ja niiden käsittelyvaiheet voidaan jälkikäteen selvittää.⁴⁶ Kaikkien asian ratkaisuun vaikuttavien seikkojen ja asian menettelyvaiheiden tulee selkeästi ilmetä asiakirjoista ja tietojärjestelmistä.⁴⁷ Niin ikään laillisuusvalvonnassa on edellytetty, että viranomainen toteuttaa asianhallintajärjestelmänsä tarkoituksenmukaisesti ja hyvän hallinnon mukaisesti.⁴⁸ Viranomaiselle saapuneiden ja siellä laadittujen asiakirjojen sekä tietoaineistojen muodostumisen rekisteröinnillä asianhallintaan on sidos hyvään hallintoon kuuluvaan joutuisaan asiankäsittelyyn ja sen seurantaan. Asianhallinta mahdollistaa asiankäsittelyn seurannan ja viranomaisen työnjohdon asiankäsittelyn ohjaamisessa.

Viranomaiselle saapuneiden ja viranomaisen tuottamien asiakirjojen ja tietoaineistojen rekisteröintiä koskeva sääntely tulee uudistaa. Julkisuusasetuksen sääntelyä ei voida pitää onnistuneena, koska se koskee pelkästään valtion viranomaisia, vaikka sinällään tosiasiallisesti myös kunnissa ja muissa julkisuuslakia soveltavissa organisaatioissa joudutaan toteuttamaan vastaavat asiat tavalla tai toisella julkisuuslain velvoittamina. Asianhallintaan rekisteröintiä koskeva normisto on myös monitasoista. Asiakirjojen rekisteröinnissä ja asianhallinnassa tulee tunnistaa viranomaisen erilaiset prosessit, joissa tietoaineistoja tulee hallita kirjaamisen ja rekisteröinnin avulla. *Asiakirjojen rekisteröintiä koskevassa sääntelyssä on huomioitava asianosaisaloitteisten asioiden ja viranomaisaloitteisten asioiden rekisteröintiä koskevat erilaiset lähtökohdat ja vaatimukset.*

Kunnissa ja maakunnissa tietoaineistoja muodostuu runsaasti palvelutehtävien hoitamisen yhteydessä. Myös valtionhallinnossa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa syntyy tietoaineistoja, joita ei voida sovittaa asiankäsittelyprosesseihin. Yliopistoissa ja korkeakouluissa on

⁴⁶ AOK 1059/1/99, 31.1.2000.

⁴⁷ EOA 86/4/06, 26.2.2008.

⁴⁸ AOKS 480/1/05, 23.11.2005.

prosesseja, jotka liittyvät palvelujen tuottamiseen eikä asiankäsittelyyn. Nämäkin tietoineistot on hallinnoitava tavalla, jolla varmistetaan, että palvelun tuottamista koskevista tiedoista voidaan varmistaa viranomaisen toiminnan asianmukaisuus. *Palvelutehtävien hoitamisessa tiedonhallintaa ei voida kuitenkaan perustaa asianhallinnan pohjalle, vaan rinnalle on kehitettävä palvelujen tiedonhallintaa tukevat palveluprosessia kuvaavat asiakirjojen rekisteröintiä koskevat säännökset. Julkisuuslain 18.1 §:n 1 kohta ja julkisuusasetuksen asiakirjojen rekisteröintiä koskevat säännökset pitäisi kumota osana asian- ja palveluhallinnan kirjaamista koskevan sääntelyn uudistamista.*

Asiakirjojen ja tietoineistojen hallintaa koskevista asianhallinnan ja palvelujen hallinnan perusteista tulee säätää laissa ja teknisluonteisesta asiakirjojen ja tietoineistojen kirjaamisesta valtioneuvoston asetuksella. Sääntelyn kehittämisessä on huomioitava hyvän hallinnon ja oikeusturvan, julkisuusperiaatteen ja tieteellisen tutkimuksen vapauden toteutuminen siten, että asianhallinnan ja palvelujen hallinnan tietojen avulla varmistetaan joutuisa asiankäsittely ja huolehditaan asiakirjojen ja tietoineistojen saatavuudesta.

5.4.3 Rinnakkaisten tietoineistojen muodostamisen vähentäminen

Hallitusohjelman mukaan julkinen hallinto sitoutuu kysymään samaa tietoa hallinnon asiakailta vain kerran. Hallitusohjelman mukaan vahvistetaan kansalaisten oikeutta valvoa ja päättää itseään koskevien tietojen käytöstä, samalla varmistaen tietojen sujuva siirtyminen viranomaisten välillä.

Tiedonhallinta ja tietoineistojen muodostuminen perustuu julkisuuslaissa omaksuttuun viranomaisten erillisyyperiaatteeseen. Kukin viranomainen muodostaa oman tiedonhallinnan yksikkönsä ja vastaa tietojen tiedonhallinnasta. Lainsäädännössä on jonkin verran sääntelyä, jossa tiedonhallinta on jaettu useamman viranomaisen kesken keskitetyissä tietovarannoissa. Tiedonhallinnallisena periaatteena viranomaisten erillisyyperiaate on johtanut siihen, että viranomaiset keräävät tietoineistoja lähtökohtaisesti vain omien tehtäviensä ja käyttötarpeensa mukaisesti. Kerättävän tietoineiston hyödyntämistä laajemmin viranomaistoiminnassa ei yleensä arvioida. *Tietoineistojen muodostamisesta puuttuu kokonaisprosessiajattelu.* Tiedonhallintaa ei suunnitella prosessikokonaisuuksina, vaan jokainen viranomainen suunnittelee ja toteuttaa tiedonhallintansa itsenäisesti. Tämä näkyy tiedon moninkertaisena säilyttämisenä ja palveluiden hajanaisuutena. *Kokonaisprosessiajattelussa tiedonhallinnan vastuut tulisi jakaa siten, että siirryttäessä prosessissa vaiheesta toiseen ja viranomaisesta toiseen, olisi samassa prosessissa jo aiemmin kerätyt tiedot hyödynnettävissä rajapintojen avulla seuraavassa vaiheessa prosessissa.* Tällainen prosessiajattelu edellyttäisi myös yleisen ja vakioidun asiatunnuksen käyttöönottoa, joka olisi käyttökelpoinen ainakin tilanteissa, joissa kokonaisprosessit ulottuvat eri organisaatioihin tai useamman organisaation tiedonhallinta on keskitetty yhteen toimintoon tai järjestelmään, kuten esimerkiksi val-

tioneuvostossa. Asiatunnuksen käyttöedellytyksiä selvitetään tarkemmin valtiovarainministeriön ydintiedonhallintaa selvittävässä hankkeessa (YTI-hanke).

Perustietovarantojen hyödyntämistä on pyritty edistämään tietohallintolaissa, jonka 10 §:n mukaan julkisen hallinnon viranomaisen on pyrittävä järjestämään toimintansa siten, että se käyttää tässä pykälässä tarkoitettuihin tietojärjestelmiin talletettuja tietoja, jos viranomaisen toiminta edellyttää näiden tietojen käyttöä. Näitä tietojärjestelmiä ovat:

- 1) väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettu väestötietojärjestelmä ja mainitun lain 7 §:n 1 momentin 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitettut tiedot;
- 2) yhdistyslaissa (503/1989) tarkoitettu yhdistysrekisteri;
- 3) kaupparekisterilaissa (129/1979) tarkoitettu kaupparekisteri;
- 4) säätiölaissa (487/2015) tarkoitettu säätiörekisteri;
- 5) kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetussa laissa (453/2002) tarkoitettu kiinteistötietojärjestelmä;
- 6) yritys- ja yhteisötietolaissa (244/2001) tarkoitettu yritys- ja yhteisötietojärjestelmä sekä
- 7) Maanmittauslaitoksen ylläpitämä maastotietoja koskeva tietojärjestelmä.

Säännös on suosituksenomainen ja toisaalta säännös ei velvoita edellä mainittujen tietojärjestelmien ylläpidosta vastaavia viranomaisia huolehtimaan tietojärjestelmien rajapintojen laajasta hyödynnettävyydestä eri käyttötarkoituksiin viranomaistoiminnassa. *Säännöksellä ei ole ollut vaikuttavuutta siihen, miten viranomaiset hyödyntävät edellä mainittujen tietojärjestelmien tietoja.* Toisaalta tietoja ei välttämättä voida edes hyödyntää, koska tiedonsaannista eri tietojärjestelmistä on säädetty erikseen.

Viranomaisten tiedonsaanti toisen viranomaisen rekisterissä olevista tiedoista, joita ei ole säädetty salassa pidettäväksi, on tapahduttava yleislakien perusteella. Edellä mainituissa tietojärjestelmissä olevia tietoja ei ole pääsääntöisesti säädetty salassa pidettäväksi. Tästä huolimatta niistä tiedonsaannista on säädetty monin osin erikseen lainsäädännössä. Tämä on johtanut tarpeettomaan sääntelyyn. Toisaalta asianomaisia tietojärjestelmiä koskevissa laeissa on säädetty mahdollisuudesta luovuttaa tietoja, mutta tästä huolimatta erikseen eri laeissa on säädetty tiedonsaantioikeuksista edellä mainituissa tietojärjestelmissä oleviin tietoihin.

Eräs syy tällaiseen omaksuttuun kaksinkertaiseen sääntelyyn tai yleensä erityissääntelyyn on perustuslakivaliokunnan kannanotoissa. Valiokunta on useissa yhteyksissä pitänyt liian erittelemättömiä ja laaja-alaisia tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä perustuslain vastaisina (esim. PeVL 7/2000 vp, 14/2002 vp, 15/2002 vp, 74/2002 vp). Erityisen ongelmalliseksi on nähty sellaiset laajat tietojensaantioikeudet, joissa viranomaisen tiedonsaanti-intressi syrjäyttää automaattisesti pelkästään viranomaisen omasta toiminnasta johtuvalla tarpeel-

lisuusperusteella muut, mahdollisesti hyvinkin painavat salassapitointressit (ks. esim. PeVL 7/2000 vp). Lisäksi perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2-3 ja siinä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunnan näitä kannanottoja tulisi tulkita niin, että vain salassa pidettävien tietojen osalta tiedonsaantiin liittyvää erityissääntelyä tarvitaan. Muiden tietojen osalta voidaan tukeutua julkisuusperiaatteen toteuttamiseen ja tietosuoja-asetuksen sääntelyyn. Julkisuusperiaate koskee myös viranomaisen tiedonsaantioikeuksia. Peruslähdekohtana on se, että viranomainen voi luovuttaa toiselle viranomaiselle tarpeellisia henkilötietoja (ei salassa pidettäviä tietoja) julkisuuslain 16.3 §:n nojalla.

Rinnakkaisten tietoaaineistojen keräämistä voidaan pitää osittain ongelmallisena henkilötietojen suojan kannalta katsottuna. Henkilötietojen käsittelylle pitää olla tarpeellisuusvaatimus huomioiden perusteensa. Jos viranomaisella on mahdollisuus saada tietoa viranomaiselta viestipohjaisena tiedonsiirtona tietojärjestelmän rajapintaa käyttämällä, ei viranomaisella ole perustetta ryhtyä keräämään ja säilyttämään sellaisia tietoja, jotka viranomainen voi saada toiselta viranomaiselta silloin, kun siihen on olemassa käyttötarkoituksen mukainen tarve. Kuitenkin asiankäsittelyn tuloksena syntynyt uusi tietoaaineisto, jolla määritellään asianosaiselle uusia etuja, oikeuksia tai velvollisuuksia, säilytetään kussakin viranomaisessa. Rinnakkaisten tietojen keräämistä koskevat muutokset liittyvät tilanteisiin, joissa viranomainen edellyttää asianosaisen toimittamaan esimerkiksi erilaisia todistuksia, otteita tai muita vastaavia viranomaisten tietovarannoista jo todennettavissa olevia aineistoja.

Rinnakkaisten tietoaaineistojen muodostamisen vähentämisen näkökulmasta voidaan pitää ongelmallisena sitä, että useissa säännöksissä edellytetään toimittamaan hallintoasian käsittelyä varten viranomaiselle ote tai todistus toisen viranomaisen julkisesta rekisteristä. Useissa säännöksissä edellytetään edelleen, että viranomaiselle osoitetun hakemuksen tai ilmoituksen yhteydessä toimitetaan esimerkiksi virkatodistus tai kaupparekisteriote. Konkurssilain (120/2004) 7 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan konkurssihakemukseen on muun ohella liitettävä, jos velallinen on yhteisö, säätiö tai muu oikeushenkilö, ote asianomaisesta rekisteristä. Ydinenergia-asetuksen (161/1988) 24 §:n (755/2013) 1 momentin 1 kohdan mukaan hakemukseen on liitettävä muun ohella seuraavat selvitykset: virkatodistus tai kaupparekisteriote taikka muu selvitys siitä, että hakija on Suomen kansalainen tai suomalainen yhteisö, säätiö tai valtion viranomainen. Alkolukkolain (730/2016) 6 §:n 1 momentin 1 kohdan

mukaan ennen alkolukon markkinoille saattamista ja käyttöön ottamista Liikenteen turvallisuusvirastolle annettavaan ilmoitukseen on muun ohella liitettävä yhtiömuodossa toimivalta ilmoittajalta kaupparekisteriote tai muu vastaava selvitys sekä selvitys omistussuhteista. Rahastoyhtiön ja säilytysyhteisön toimilupahakemukseen sekä siviili liikkeen perustamista ulkomaille koskevaan lupahakemukseen liitettävistä selvityksistä annetun valtiovaraministeriön asetuksen (437/2016) 2 §:n 4 momentin 2 kohdan mukaan perustettavan yhtiön toimilupahakemukseen on liitettävä muun ohella kunkin perustajan kaupparekisteriote, jos perustaja on oikeushenkilö, tai kunkin perustajan virkatodistus ja yhteystiedot, jos perustaja on luonnollinen henkilö. Kaupparekisterin osalta tätä aihetta on sivuttu myös tuoreessa työ- ja elinkeinoministeriön kaupparekisterin kehittämistä käsittelevässä työryhmäraportissa.⁴⁹ Työryhmäraportissa korostetaan, että tiedot ovat myös luotettavampia, kun ne haetaan ajantasaisina suoraan asianomaisesta rekisteristä.

Erityisesti käräjäoikeuksien piirissä todistusten toimittaminen on tyypillistä, vaikka käytäntö ei useimmissa tapauksissa perustu lainsäädäntöön. Kaupparekisteriotteiden osalta tästä on huomautettu jo vuonna 2006 tehdyssä oikeusministeriön riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittämistä pohtivassa työryhmämietinnössä.⁵⁰ Haastehakemusta ei kuitenkaan välttämättä täydennytetä kaupparekisteriotteen puuttumisen vuoksi, vaan käräjäoikeuden henkilökunta tulostaa otteen Patentti- ja rekisterihallituksen palvelusta.

Rinnakkaisten tietojen ajan tasalla pitäminen on kallista ja edellyttää omien tiedonhallintaprosessien ylläpitoa. Viranomaisen on velvollinen huolehtimaan siitä, että sen säilytettävänä olevat tietoaineistot ovat ajantasaisia ja virheettömiä, jos niiden perusteella määritellään jonkun etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia. Laillisuusvalvonnassa on todettu, että kaikessa viranomaistoiminnassa on itsestään selvänä lähtökohtana pidettävä, että viranomaisen laatimien asiakirjojen ja ylläpitämien tiedostojen on oltava oikeita, virheettömiä ja ajantasaisia. Myös viranomaisten ylläpitämien tietojärjestelmien on oltava sellaisia, että niistä on tulostettavissa oikeaa tietoa ja tietojen keräämiseen tarkoitetun tietojärjestelmän tulee käsitellä järjestelmän sisältämiä tietoja siten, että tietojen keräämisen tuloksena syntyneet tiedot ovat oikeita.⁵¹

Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetussa laissa tarkoitettu palveluväylä ja muut sähköisen asioinnin tukipalvelut mahdollistavat tiedonsiirron viranomaisten välillä teknisesti. Tästä syystä viranomaiset eivät voi perustella rinnakkaisten tietovarantojen keräämistä teknisillä syillä. Lainsäädäntö ei saa estää tiedonsaantia, jos tietoaineistojen reaaliaikainen käsittely rajapinnan kautta on teknisesti mahdollista.

⁴⁹ Kaupparekisterin kehittäminen –työryhmäraportti (Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 23/2017), s.49–50.

⁵⁰ Riidattomien velkomusasioiden käsittelyn kehittäminen –työryhmämietintö (Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2006:15), s.59.

⁵¹ AOKS 1442/1/2013, 28.4.2014.

Julkisuuslain tiedon luovuttamista koskevat säännökset tulisi uudistaa siten, että sääntelyllä voidaan vähentää erityissääntelyn tarvetta. Puolestaan erityislainsäädännössä olevaa sääntelyä muun muassa edellä mainittujen tietojärjestelmien tietojen luovuttamisesta on karsittava siten, että yleislaissa määritellään ne perusteet, joilla viranomainen voi avata rajapinnan toisen viranomaisen tietojärjestelmälle siten, että tietoja tarvitsevan viranomaisen tietojärjestelmä käy tarkastamassa tai hakemassa tarvittavat tiedot toisesta tietojärjestelmästä.

Ongelmallisena voidaan pitää sitä, että *erityislainsäädännön perusteella viranomaisten välisissä tietoluovutuksissa on edelleen käytössä tietolupamenettelyitä.* Jos viranomaisella on säädetty lakiin erikseen nimenomaiset tiedonsaantioikeudet, niin tiedot on luovutettava viranomaiselle rajapinnan avulla ilman erityistä tietolupaa suoraan lain nojalla. Poikkeuksena tästä voisi kuitenkin olla erityissuojattavat tietoaaineistot sekä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttaminen, jolloin tiedonsaantioikeuksia koskevan sääntelyn pitää joka tapauksessa olla yksityiskohtaisempaa. Luovutettavia tietoja on voitava hyödyntää viranomaisen toiminnassa erilaisiin lainmukaisiin käyttötarkoituksiin. Niin ikään tiedot saanut viranomainen voi myös luovuttaa näin muodostamia tietoaaineistoja edelleen, jos tietojen ajantasaisuudesta voidaan varmistua ja syntynyt uusi tietoaaineisto luo lisäarvoa toiselle viranomaiselle, kuitenkin siten, että tiedot haetaan aina ensisijaisesta sen alkuperäisestä lähteestä. Tietojen luovuttamisessa on kuitenkin huomioitava julkisuuslain 10 ja 29 §:ssä säädetty perusteet tiedonsaannista viranomaisen salassa pidettävästä asiakirjasta. Julkisuuslain 16.3 §:n perusteella viranomaiset voivat luovuttaa henkilötietoja sisältäviä tietoaaineistoja toisilleen silloin, kun tiedonsaajalla on laissa säädetty oikeus käsitellä luovutettavia tietoja. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 (1) artiklan e alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on laillista, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Julkisuuslain 16.3 § antaa mahdollisuuden luovuttaa viranomaisen henkilörekisteristä tietoja toiselle viranomaiselle silloin, kun tiedot ovat tarpeellisia toisen viranomaisen lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi, elleivät henkilörekisterissä olevat tiedot ole säädetty salassa pidettäväksi. Tällaisissa tapauksissa ei tarvitse erikseen säätää erityislainsäädännössä viranomaisten välisestä tietojenvaihdosta. Erityislainsäädännössä tietyiltä osin on säädetty julkisuuslain 16.3 §:n sääntelyn poikkeuksista siten, että näyttäisi siltä, että julkisuuslaki kieltäisi tietojen sähköisen luovuttamisen. Esimerkiksi säätiölain 13 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan säätiörekisteristä voidaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentin estämättä luovuttaa tietoja sähköisessä muodossa. Tällaista sääntelyä voidaan pitää tarpeettomana. Jos kysymys on tietopalvelun tuottamisesta henkilörekisteristä siten, että tietojen katselijoiden käyttötarkoitusta ei selvitetä, on kysymys henkilörekisteristä tai sen osasta, joka on tarkoitettu *yleiseen käyttöön*. Tällainen sääntely perustuu aina erityislainsäädännössä oleviin säännöksiin. Esimerkiksi yleiseen käyttöön tarkoitettuja erityislainsäädäntöön perustuvia rekistereitä ovat liiketoimintakieltorekisteri

(laki 1059/1985), kiinteistötietojärjestelmä (laki 453/2002) ja tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteri (565/2015).

Työryhmä pitää tarpeellisena, että osana tiedonhallinnan lainsäädännön uudistamista viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevaa sääntelyä selkeytetään entisestään, jotta erityislainsäädäntöä voidaan karsia ainakin niiden tilanteiden osalta, kun toiselle viranomaiselle luovutettavat henkilötiedot eivät ole salassa pidettäviä.

Työryhmä pitää myös tarpeellisena selkeyttää niitä menettelyitä, joilla arvioidaan sitä, milloin luovutettavat tiedot ovat tarpeellisia toisen viranomaisen toiminnassa. Työryhmä painottaa, että se viranomainen, jolla on tarve saada toiselta viranomaiselta henkilötietoja sisältäviä tietoaaineistoja, arvioi toiminnassa tarvittavien toisen viranomaisen henkilörekisterissä olevan tietotarpeen ennalta henkilötietojen suojaa ja tiedonhallintaa koskevien säännösten mukaisesti. Tietoja luovuttavan viranomaisen ei tarvitsisi tehdä tietojen luovuttamisesta erillistä päätöstä, ellei tietopyynnön esittänyt viranomainen erikseen sitä pyydä tilanteessa, jossa tiedot luovuttava viranomainen on kieltäytynyt antamasta pyydettyjä tietoja tai avaamasta rajapintaa toiselle tietoa tarvitsevalle viranomaiselle.

Tietoluovutusten dokumentointi tapahtuu yhtäältä rajapinnan avauspyynnön ja rajapinnan käytön lokiseurannan avulla. Työryhmän näkemyksen mukaan rajapintojen käytön tietoteknisten käsittelysääntöjen eli algoritmien julkisuutta olisi syytä tarkemmin selvittää rajapinnan käytön seurannan ja viranomaisen toiminnan avoimuuden edistämiseksi ottaen kuitenkin huomioon tietoturvallisuudesta johtuvat rajoitukset

Työryhmän teettämän selvityksen perusteella viranomaisten toisilleen tekemät tietolupapäätökset ovat muodollisia, joissa lähinnä todetaan luovutettavat tiedot tai rajapintakuvaus sekä asetetaan ehtona voimassa olevan lainsäädännön noudattaminen. Työryhmä korostaa, että viranomaisten on noudatettava tiedonhallintaa koskevia säännöksiä ilman toisen viranomaisen tekemiä päätöksiä. Tässä suhteessa tietolupapäätökset ovat tarpeettomia, kun tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämisen yhteydessä kaikille viranomaisille asetetaan samanlaiset tietoturvallisen toimintaympäristön vaatimukset suoraan laissa. Tapauksissa, joissa tiedot luovutetaan tietoja pyytävän viranomaisen pyynnön mukaisesti, riittävää on se, että tiedot luovuttava viranomainen säilyttää saamaansa pyynnön osoituksena siitä, mihin käyttötarkoitukseen tietoja luovutetaan tai rajapinta avataan.

Työryhmä ehdottaa, että teknisen käyttöyhteyden sääntelystä luovutaan vanhentuneena ja monimerkityksellisenä käsitteenä. Viranomaisten välillä tapahtuva tietojen digitaalinen luovuttaminen tapahtuu rajapintoja hyödyntämällä. Rajapintojen avaaminen ja tiedonsaanti on voitava säätää yhteen yleislakiin. Jos viranomaisella on tarve omissa prosesseissaan tarkastaa tietoja toiselta viranomaiselta katseluyhteyden avulla, on tällainenkin voitava

säätää yhdessä yleislaissa. Tällöin säädetään katseluyhteyden avaamisesta eikä teknisestä käyttöyhteydestä.

Työryhmä on myös tutustunut tutkimukseen, jonka mukaan teknisen käyttöyhteyden käsite on ymmärretty eri laeissa eri tavalla.⁵² Teknisen käyttöyhteyden käsite on monissa säännöksissä sekoittunut sähköisen tiedonsiirtomenetelmän kanssa. Lisäksi tutkimuksen mukaan teknisestä käyttöyhteydestä on säädetty yli 260 eri säännöksessä yhteensä yli 150 eri laissa tai asetuksessa. Tiedonsaantioikeudesta teknisen käyttöyhteyden avulla on säädetty yli 100 säännöksessä ja oikeudesta luovuttaa tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla lähes 100 säännöksessä. Työryhmän näkemyksen mukaan tämäntyyppinen sääntely on tarpeetonta sääntelyä joka tulee purkaa siten, että yhdessä yleislaissa on säädetty tietojen digitaalisesta luovuttamisesta rajapintojen avulla tietojärjestelmien välillä tai katseluyhteydestä yksittäisinä tapahtumina. Tietojen toimittaminen viranomaiselle puolestaan perustuu sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöön, josta on säädetty sähköisestä asioinnista viranomaistoinnassa annetussa laissa. Sääntelymuutos edellyttää yli 260 säännöksen kumoamista sekä julkisuuslaissa olevien tietojen digitaalista luovutusta koskevien säännösten uudistamista joko julkisuuslakiin tai tiedonhallinnan yleislakiin.

Työryhmä pitää tärkeänä, että tiedonhallintaa koskevaan yleislakiin otetaan säännökset, jossa viranomaisia velvoitetaan:

- ottamaan huomioon keskeisten sidosviranomaisten tietotarpeet uusia tietojärjestelmiä suunniteltaessa ja käyttöön otettaessa;
- huolehtimaan tietojen saatavuudesta rajapintojen avulla;
- huolehtimaan siitä, että tiedonhallintaprosessit on suunniteltu ja niitä toteutetaan siten, että tietojen ajantasaisuus ja laatu voidaan varmistaa;
- luovuttamaan tiedot rajapinnan avulla ilman erillisiä tietolupapäätöksiä, jos tiedonsaajana on viranomainen tai muu toimija, jolla on suoraan joko yleislain tai erityislain perusteella oikeus saada ja käsitellä näitä tietoja.

5.5 Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus

5.5.1 Tietojärjestelmien yhteentoimivuus

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettu laki tuli voimaan 1.9.2011. Lain tarkoituksena on tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden

⁵² Voutilainen – Oikarinen: Teknisen käyttöyhteyden sääntely, Oikeus 2/2016, s. 260–268.

saatavuutta. Tietohallintolaissa säädetään tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta.

Tietohallintolaki on myös puitelaki, joka mahdollistaa kokonaisarkkitehtuurikuvauksilla ja tietohallinnon suosituksilla yhteentoimivuuteen liittyvän informaatio-ohjauksen sekä asetuksentasoisen sitovan sääntelyn tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksista ja määrittämisestä. Tietohallintolaki voidaan nähdä myös tavoitelakina, koska sen tavoitteena on tietojärjestelmien yhteentoimivuuden parantaminen ja tätä kautta julkisen hallinnon toiminnan tehostaminen.

Tietohallintolain 3 §:n 3 kohdan mukaan tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurilla tarkoitetaan kuvausta julkisen hallinnon organisaatioiden, palvelujen, toimintaprosessien, käsiteltävien tietojen sekä käytettyjen tietojärjestelmien ja teknologian muodostaman tietohallinnon kokonaisuuden rakenteesta ja sen osien välisistä suhteista.

Tietohallintolain 4.2 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää julkisen hallinnon tietohallinnon standardiin perustuvasta julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista siltä osin kuin se koskee tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuria ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määrittysten sisältöä. Julkista valtaa käyttävän yhteisön tai säätiön julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käyttämän tietojärjestelmän osalta voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää vain yhteentoimivuuden edellyttämän tietoarkkitehtuurin ja sen edellyttämien kuvausten ja määrittysten sisällöstä.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että tietoarkkitehtuurin tarkoituksena on jäsentää organisaatioiden toiminnassa ja johtamisessa tarvittavia tietoja ja yhdenmukaistaa tietojen käsittelyä eri tietojärjestelmissä ja ratkaisuissa. Järjestelmäarkkitehtuurin tarkoituksena on tukea järjestelmäkokonaisuuden suunnittelua siten, että järjestelmistä muodostuu järkevä ja hallittava kokonaisuus, jossa ei ole päällekkäisyyksiä ja että järjestelmäkokonaisuus tukee mahdollisimman hyvin organisaation tavoitteita ja toimintaa. Teknologia-arkkitehtuurin tarkoituksena on linjata ja rajata käytettävät tekniset vaihtoehdot, standardit ja rakenteet, joilla tieto- ja järjestelmäarkkitehtuurin mukaiset ratkaisut on tarkoituksenmukaista toteuttaa. Julkisen hallinnon kattava kokonaisarkkitehtuuri jakautuu ministeriö-, virasto- ja kuntatasoisiin kokonaisarkkitehtuurikuvauksiin.⁵³

Hallituksen esityksessä ei esitetä, mitä 4.2 §:ssä tarkoitettulla yhteentoimivuuden edellytysten sisällöllä tarkoitetaan. Sen sijaan tietohallintolain 7 §:n perusteluissa todetaan, että valtiovarainministeriö tarkentaa kokonaisarkkitehtuuria koskeissa määräyksissä ja kuvauk-

⁵³ HE 246/2010 vp, s. 25.

sisä, missä laajuudessa, miltä osin ja kuinka tarkasti julkisen hallinnon viranomaisen tulee kuvata arkkitehtuurinsa.⁵⁴

Tietohallintolain perusteluissa on puolestaan avattu sitä, mitä yhteentoimivuuden kuvauksilla ja määrittelyillä tarkoitetaan. Tietohallintolain 4.2 §:n perustelujen mukaan sääntelykohteena yhteentoimivuuden kuvauksina ja määrittelyinä pidetään ainakin tiedon yhdenmukaistamista ja tiedon vaihtoa tietojärjestelmien välillä. Perustelujen mukaan kuvauksia ja määrittelyjä voitaisiin antaa esimerkiksi seuraavilta alueilta: sanastot, ontologiat, metatiedot, tiedon rakenteen kuvaukset, sähköiset viestit, koodistot ja luokitukset. Sanastolla tarkoitetaan luetteloa käsitteiden merkityksestä ja ontologioilla käsitteitä ja niiden välisiä suhteita tietyllä aihealueella. Metatiedolla tarkoitetaan tietoa tiedosta, kuten tiedon sisällöstä ja rakenteesta, merkityksestä, laadusta, luotettavuudesta tai alkuperästä. Tiedon rakenteen kuvauksella tarkoitetaan tiedon esitystapaa, jossa sillä on yhteisesti määritelty rakenne. Sähköisellä viestillä tarkoitetaan tietojärjestelmien välillä välitettyä tietokokonaisuutta. Koodistolla tarkoitetaan standardoituja, vakiintuneita tai virallistettuja koodiluetteloita, joita ylläpitää tietty nimetty taho. Luokituksella tarkoitetaan nimetyn tahon ylläpitämää luetteloa ja kuvausta jonkun aihealueen ilmiöstä.⁵⁵

Tietohallintolain 4.2 §:n sanamuodon mukaisesti valtioneuvoston asetus voi koskea julkisen hallinnon tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurista niitä osia, jotka ovat koko julkiselle hallinnolle yhteisiä tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuritasoilla. Kyse olisi siten kokonaisarkkitehtuurin sisällön sitovasta sääntelystä. Säännöksessä eikä perusteluissa ole tehty eroa kokonaisarkkitehtuurikuvausten ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden määrittelyjen ja kuvausten välille. Vaikuttaisi siltä, että tietohallintolaissa kokonaisarkkitehtuurin sisältökuvauksilla tarkoitetaan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden määrittelyjä ja kuvauksia. Säännös kuitenkin jättää tulkinnanvaraa sille, mitä sääntelykohteena olevalla julkisen hallinnon yhteisellä kokonaisarkkitehtuurilla tarkoitetaan. Säännöksen perusteluissa viitataan siihen, että julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri muodostuu ministeriö-, virasto- ja kuntatason kokonaisarkkitehtuurikuvauksista. Tämä puolestaan tarkoittaa, että julkisen hallinnon kokonaisarkkitehtuuri koostuisi 12 ministeriön, noin sadan valtion viraston ja laitoksen sekä yli 300 kunnan kokonaisarkkitehtuurikuvauksista.⁵⁶

Kokonaisarkkitehtuurikuvauksiin ja yhteentoimivuuden kuvauksiin ja määrittelyisiin sisältyy poikkeuksellinen sääntelymalli, jossa valtioneuvostolle delegoitu asetuksenantovaltuus on sidottu julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan toimenpiteisiin. Tietohallintolain 5.2 §:n mukaan julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan tehtävänä on muun

⁵⁴ HE 246/2010 vp, s. 26–28 sekä 29.

⁵⁵ HE 246/2010 vp, s. 25.

⁵⁶ Ks. tästä *Voutilainen, Tomi*: Tietohallintolain sääntelymallin problematiikkaa, Edilex 2013/30, s. 11.

ohessa antaa julkisen hallinnon tietohallintoa koskevia suosituksia (JHS-suositukset). Tietohallintolain 6 §:n mukaan valtiovarainministeriö voi päättää, että julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan antamaa julkisen hallinnon tietohallinnon yhteistä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määräytyksiä koskeva suositus (JHS-suositus) on julkisen hallinnon tietohallinnon standardi (jäljempänä JH-standardi). Valtiovarainministeriön standardia koskeva päätös on muodollinen. Käytännössä valtiovarainministeriön päätöksellä muutetaan julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan antaman suosituksen otsikko JHS-suosituksesta standardiksi.⁵⁷ Standardi sinänsä ei ole oikeudellisesti sitova.⁵⁸ Tietohallintolain 4.2 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää julkisen hallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista siltä osin kuin se koskee tietojärjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuria ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisältöä. Asetus voi perustua ainoastaan valtiovarainministeriön päättämään standardiin. Hallituksen esityksen mukaan standardi voi olla sisällöllisesti laajempi kuin siitä annettava velvoittava valtioneuvoston asetus.⁵⁹

Tietohallintolain 8.1 §:n mukaan ministeriön on huolehdittava, että sen toimialalle laaditaan ja ylläpidetään sen toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset. Ministeriön asetuksella voidaan säätää toimialan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvausten ja määritysten sisällöstä. Tietohallintolain 8.2 §:n mukaan jos tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvaukset ja määritykset koskevat julkista valtaa käyttävän yhteisön tai säätiön julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käyttämää tietojärjestelmää, voidaan ministeriön asetuksella säätää tällaisen tietojärjestelmän yhteentoimivuuden edellyttämistä riippuvuuksista ja suhteista julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmiin. Säännöksen perusteluissa todetaan, että toimialakohtaisissa tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksissa ja määrityksissä voidaan määritellä muun muassa tietojärjestelmien keskinäiset riippuvuudet, tietojärjestelmien keskenään vaihtamat tiedot ja tietojärjestelmien suhteet muihin kokonaisarkkitehtuurin elementteihin kuten tietovarantoihin ja toimintaprosesseihin.⁶⁰

Työryhmä toteaa, että tietohallintolakiin säädetyt tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämistä koskevat sääntelymallit ovat käytännön soveltamisen kannalta ongelmallisia ja täsmentävät säännökset ovat vaikeasti valmisteltavia. Tietohallintolain nojalla ei ole annettu yhtään tietojärjestelmien yhteentoimivuuden määräytyksiä ja kuvauksia koskevaa asetusta.

Työryhmän näkemyksen mukaan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämistä ja varmistamista koskeva sääntely on laadittava uudelle pohjalle, joka muodostuu kahden elementin varaan.

⁵⁷ Voutilainen, 2013, s. 12.

⁵⁸ HaVM 34/2010 vp, s. 6.

⁵⁹ HE 246/2010 vp, s. 28.

⁶⁰ HE 246/2010 vp, s. 29.

- 1) Työryhmä ehdottaa, että kuntien ja valtion viranomaisten tietojärjestelmien rajapintakuvaukset säädetään lähtökohtaisesti avoimiksi. Tällä ei kuitenkaan aina tarkoiteta rajapintojen avoimuutta, vaan rajapintojen avoimuus määräytyy sen perusteella, minkälaista tietoa rajapintojen avulla luovutetaan. Rajapintakuvausten avoimuuteen tehdään kuitenkin poikkeuksia, jotka koskevat turvallisuuden kannalta keskeisiä toimialueita tai toimintoja.
- 2) Tietojärjestelmien rajapintakuvauksien laatimisen koordinoitua tulee vahvistaa, ja on varmistettava, että rajapintakuvaukset toteutetaan vakiomuotoisina ja monikäyttöisinä. Rajapintakuvausten laatimisen ohjausta voidaan toteuttaa valtionhallinnon sisällä esimerkiksi osana tulosohjausta sekä kuntien ja maakuntien osalta valtionavustuksilla. Tarvittaessa rajapintakuvauksista pitäisi voida edelleen säätää asetuksella erityisesti toimialoilla, joissa on lukuisia toimijoita eikä tietojärjestelmien yhteentoimivuutta voida muuten tehokkaasti varmistaa. Laissa pitäisi velvoittaa keskeiset viranomaiset laatimaan rajapintakuvaukset ainakin niistä tietojärjestelmistä, joista säännönmukaisesti luovutetaan tietoja useille viranomaisille tai muille toimijoille, kuten elinkeinoelämälle.

Työryhmän näkemyksen mukaan tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistäminen edellyttää myös tiedonhallintaprosessien tehostamista. Jotta viranomaisilla jo käytettävissä oleva tieto olisi hyödynnettävissä myös toisessa viranomaisessa, tulisi kunkin viranomaisen selvittää uusia tietojärjestelmiä käyttöönotettaessa se, mitä tietojärjestelmän toiminnan kannalta tarpeellisia tietoja voidaan hyödyntää jo olemassa olevista viranomaisten tietovarannoista sekä toisaalta, miten käyttöönotettava tietojärjestelmä ja sen tietovarannot ovat hyödynnettävissä edelleen hallinnossa ja muussa toiminnassa. Edelleen työryhmän näkemyksen mukaan tietojen luovuttaminen rajapintojen avulla viranomaisten välillä ei tulisi perustua tietolupiin eikä niistä tulisi säätää erikseen laissa. Työryhmän näkemyksen mukaan yksityiskohtaiset viranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskevat tietoyksikkötasolle menevät säännökset ovat käytännössä rajapintamäärityksiä, joista ei pitäisi säätää enää laintasolla. Työryhmä pitää tärkeänä, että yleislaissa viranomaiset veloitetaan luovuttamaan tietovarannoissa olevat tiedot niihin oikeutetuille rajapintojen kautta silloin, kun tietojen luovutus tapahtuu toistuvasti. Rajapintojen avulla tietojen luovuttaminen tapahtuu tietojärjestelmien välillä siten, että tietojen luovuttamisen yhteydessä tietoteknisesti varmistetaan tietoluovutuksen peruste. Tällä estetään tietojen massaluovutus sekä mahdollisuus tietojen massamuotoiseen käsittelyyn ilman lainmukaista perustetta. Tilanteet, joissa viranomaisten välille ei voida avata viestipohjaista rajapintaa, tulisi saattaa valtiovarainministeriön arvioitavaksi osana tietopoliittista ohjausta. Valtiovarainministeriön tehtävänä on koordinoita tällaisissa tilanteissa rajapintojen avaamista koskevan yhteentoimimattomuusongelman ratkaisu. Tarvittaessa valtiovarainministeriön johdolla voitaisiin valmistella valtioneuvoston asetus yhteentoimivuuden takaavasta rajapintamäärityksestä. Tämän edellytyksenä kuitenkin on, että tietojen luovuttamisen edellytykset ovat muuten olemassa.

Yhteenvedona työryhmä toteaa, että tiedonhallinnan yleislaissa tulisi säätää tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta ainakin seuraavien asioiden osalta:

- avoimien rajapintakuvausten lähtökohtainen pakollisuus, josta säädetään poikkeuksia ainakin alueelliseen koskemattomuuteen, yleiseen järjestykseen ja kansalliseen turvallisuuteen käytettävien rajapintojen osalta;
- rajapintakuvausten määrittelyn pakollisuus silloin, kun tietojärjestelmän sisältämien tietovarantojen tietoja hyödynnetään useassa viranomaisessa säännöllisesti;
- viranomaisten velvollisuus arvioida tietojärjestelmässä olevien tietovarantojen hyödyntämismahdollisuuksia eri käyttötarkoituksiin sekä velvollisuus mahdollistaa uusissa tietojärjestelmissä tietojen luovuttaminen rajapinnan kautta;
- tietojen luovuttaminen rajapintojen avulla tulee säätää pakolliseksi siten, että siitä voidaan poiketa vain erityisistä syistä, jos tiedot luovutetaan viranomaiselle, jolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä tai henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mahdollistamana oikeus käsitellä näitä tietoja lakisääteisiä tehtäviä hoidettaessa;
- tietojen luovuttamista rajapintojen avulla myös muille toimijoille, kuten elinkeinolämälle tulee edistää siten, että tietojen luovuttaminen on mahdollista, jos luovutuksen saajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus käsitellä näitä tietoja. Erityislainsäädäntöä tästä ei tarvita, vaan asiasta voidaan säätää yhdessä yleislaissa.

5.5.2 Semanttinen yhteentoimivuus

Semanttisella yhteentoimivuudella tarkoitetaan tietosisältöjen yhteentoimivuutta ja tietojen käsittelyä siten, että tiedon merkitys säilyy.

Semanttinen yhteentoimivuus perustuu yhteisiin käsitteisiin ja niiden määrittelyyn. Käsitteitä ja niiden merkityssisältöjä määritellään jo lainsäädännössä. Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa vuoden 2015 vuosikertomuksessaan eduskunnalle, että hallinnonalarajojen yli tapahtuvan käsitteiden sisällön ja tulkinnan yhdenmukaistamisen tulee alkaa jo lainsäädäntötasolta⁶¹. Laeissa ja asetuksissa käytetään myös käsitteitä, joita ei määritellä missään, jolloin niiden merkitys jää tulkinnanvaraiseksi.

Tiedon hallintaan liittyvät käsitteet ja niiden määrittelyt siirtyvät lainsäädännöstä tietojärjestelmiin. Jos lainsäädännön käsitteet on määritelty epäyhtenäisesti, on seurauksena epäyh-

⁶¹ Valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomus eduskunnalle toiminnastaan 2015 valtiopäiville, 2015:50.

tenäisyyttä tietojärjestelmien käsitelmäärittelyssä. Jos sama sana määritellään eri tavoin eri tietojärjestelmissä, palveluissa tai ihmisten kesken, johtaa se siihen, että sana tai koko asia ymmärretään eri tavoin. Tieto ei siirry eheänä eikä samassa merkityksessä eikä yhteentoimivuutta saavuteta. Viranomaisten toiminnan perustuesssa entistä enemmän tietoon ja tietojen käsittelyyn määrittelyjen epäyhtenäisyydellä voi olla myös merkittäviä vaikutuksia oikeusturvan toteutumiseen.

Asiakirja, tietojärjestelmä ja tekninen käyttöyhteys ovat esimerkkejä tiedon hallinnan kanalta keskeisistä käsitteistä, joiden määrittelyssä on eroavaisuuksia eri laeissa. Luvussa 5.5.1 on käsitelty asiakirjan keskeisiä määritelmiä. Tiedon hallintaan on tullut myös uutta olennaista käsitteistöä, kuten tietovaranto, tiedon uudelleenkäyttö, koneluettavuus ja metatiedot, joiden määrittelyä ja sisällyttämistä tiedon hallinnan yleislakiin tulisi harkita riippuen lain sisällöstä.

Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) tähtää tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen. Jotta se olisi mahdollista, täytyy tietojärjestelmissä olevan tiedon merkityksen olla sama kaikille hallinnon toimijoille ja kaikissa tilanteissa. Tämä vaatii sopimista julkisen hallinnon yhteisistä tietomäärittelyistä eli sanastoista, luokituksista, tunnuksista, koodistoista, tietomalleista sekä kotimaisten ja kansainvälisten standardien käyttöä. Kyse on ennen kaikkea julkisen hallinnon yhteisistä tietokäytännöistä.

Julkisen hallinnon eri tahoilla on tähän asti tehty sanastotyötä hajanaisin resurssein. Käytettävissä on useita termipankkeja ja tutkimus- ja kehityshanke yhteisen sanasto- ja ontologiapalvelu Finton kehittämiseksi. Näistä sanastoista on muodostettavissa julkisen hallinnon yhteinen sanastotietovaranto. Meneillään olevassa hallituksen Yhteinen tiedon hallinta (YTI) –kärkihankkeessa (2016-2018) valmistellaan julkisen hallinnon yhteisten tietomäärittelysten (sanastot, luokitukset, koodistot, tunnuukset, tietomallit) organisointi- ja hallintamalli.

Työryhmän näkemys on, että tiedon hallinnan keskeisimmät käsitteet tulisi määritellä yleislaissa ja yhtenäistää tältä pohjalta määrittelyt erityislainsäädännössä ja asetuksissa.

Hajallaan tuotettavista sanastoista tulisi muodostaa julkisen hallinnon yhteinen, hallitusti koordinoitu, ylläpidetty ja kehittyvä sanastotietovaranto. Sanastotietovarannon ja yhteisten tietomäärittelysten organisointi- ja kehittämismalli muodostetaan osana Yhteinen tiedon hallinta (YTI) –kärkihanketta. Sanastotietovaranto määritellään yhdeksi julkisen hallinnon perustietovarannoksi, jolle osoitetaan vastuutaho ja tarvittavat resurssit.

Sanastotyö ja yhteisen sanastotietovarannon ja tietomäärittelysten käyttö tulisi niveltää osaksi digitaalisten palvelujen kehittämistä ja lainsäädäntötyötä. Työryhmän arvio on tiedonhallintalain valmistelutyöpajojen ja asiantuntija-arvioiden pohjalta, että informaatio-ohjaus ei ole tarpeeksi tehokas keino, jolloin työryhmän näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa arvioi-

tavalla ja täsmennettävällä tavalla säädettäisiin tiedonhallintalaissa velvoite sekä sanastotietovarannon että yhteisten tietomäärittysten käyttöön, ainakin rajapintojen määrittelyssä ja lainvalmistelussa.

5.6 Tietoaineistojen julkisuus ja salassapito

Perustuslain 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Asiakirjajulkisuus ja sen perusteella tiedonsaanti koskee kaikkia niin yksilöitä, yhteisöjä kuin viranomaisia-kin. Perustuslain 12.2 § luo suoraan tiedonsaantioikeuden viranomaisen asiakirjoihin, joten tiedonsaannista viranomaisen julkisista asiakirjoista ei sinällään tarvitse säätää erikseen. Viranomaisten tietoaineistossa olevien tietojen salassapito on poikkeus pääsäännöstä, joten salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti ja nimenomaisesti (ks. esimerkiksi KHO 2013:120).

Julkisuuslain 24 §:ssä on säädetty viranomaisten salassa pidettävistä asiakirjoista. Pykälä on alkuosaltaan harhaanjohtava ”Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat...” viittaisi siihen, että pykälässä olisi lueteltu salassa pidettävät asiakirjat. Kuitenkin pykälän eri kohdissa on säädetty yhtäältä tiettyjen asiakirjojen salassapidosta, joidenkin tietojen tai tietoryhmien salassapidosta sekä toisaalta joidenkin rekisterien salassapidosta kokonaisuudessaan. Työryhmä ei pidä julkisuuslain 24 §:n sääntelymallia selkeänä. Siinä ovat aikaa myöten sekoittuneet asiakirjat, tietoryhmät ja rekisterit keskenään, ja pykälän kohtiin on puolipisteillä eroteltu toisistaan poikkeavia salassapitosäännöksiä, joilla voi olla vielä samassa kohdassa erilaiset vahinkoedellytyksen määräytymisperusteet. Työryhmän mielestä salassapitosääntely pitäisi ryhmitellä uudelleen julkisuuslakiin helpommin luettavaan ja jäsenneltyyn muotoon. Jäsen-telyn perusteena voisivat toimia pääasialliset salassapitointressit, jotka on lueteltu Euroopan neuvoston yleissopimuksessa viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta. Kukin salassapitoint-ressi muodostaisi oman pykälänsä. Työryhmä ei tekemänsä selvitystyön perusteella ota kan-taa, pitäisikö salassa pidettävien asiakirjojen, tietojen ja rekisterien asiallista sisältöä muuttaa tai selvittää joiltakin osin. Tämä tulisi kuitenkin selvittää osana tavanomaista säädöshuol-toa.

Työryhmä kiinnittää myös huomiota siihen, että erityislainsäädännössä on jonkin verran sa-lassapitosäännöksiä, jotka voitaisiin sisällyttää julkisuuslakiin, tai salassapidosta on säädetty sekä julkisuuslaissa että erityislaissa. Esimerkiksi tartuntatautirekisterin tiedot on säädetty tartuntatautilaissa (1227/2016) salassa pidettäväksi (40.1 §). Tartuntatautirekisteri on viran-omaisen (THL) ylläpitämä rekisteri, joka pitää sisällään henkilön terveydentilaa koskevia tietoja, jotka ovat julkisuuslain 24.1 §:n 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä tietoja. Terve-

ydenhuollon valtakunnallisista henkilörekistereitä annetussa laissa (556/1989) on säädetty ko. laissa säädetty rekisterit salassa pidettäväksi.⁶²

Nimikirjalain (1010/1989) 7 §:ssä on puolestaan säädetty salassa pidettävä tieto tuomitusta rangaistuksesta. Ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain (541/2003) 17 §:n mukaan arkaluonteiset tiedot sekä henkilön valokuva ja nimikirjoitusnäyte on pidettävä salassa. Ajokorttilaissa (386/2011) 31 a §:ssä on säädetty mainitussa pykälässä tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa käsiteltyjen henkilötietojen salassapidosta. Kansainvälisistä tietoturvaluotteluvoimista annetun lain (588/2004) 6 §:n mukaan erityissuojattava tietoaineisto on pidettävä salassa, jollei kansainvälisestä tietoturvaluotteluvoimista muuta johdu.

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 10 §:n mukaan kun työsuojeluviranomaiselle on tehty ilmoitus työpaikan turvallisuutta tai terveellisyyttä koskevasta puutteellisuudesta tai epäkohdasta tai muusta sen valvontaan kuuluvien säännösten epäilystä rikkomisesta, ilmoittajan henkilöllisyys ja se, että valvontatoimenpide on tehty ilmoituksen johdosta, on pidettävä salassa. Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 71 a §:n mukaan Finanssivalvonnan on ylläpidettävä järjestelmää, jonka kautta se voi vastaanottaa ilmoituksia finanssimarkkinoita koskeviin säännöksiin liittyvistä väärinkäytösepäilyistä. Ilmoituksen tekijän ja ilmoituksen kohteena olevan henkilön henkilötiedot sekä tiedot ilmoituksesta on pidettävä salassa, jollei erikseen toisin säädetä. Valtion virkamieslain (750/1994) 8 a §:ssä on säädetty sidonnaisuusilmoituksessa olevat henkilön taloudellista asemaa koskevat tiedot salassa pidettäväksi.

Maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä annetun lain (284/2008) 6 §:n mukaan sen lisäksi, mitä julkisuuslaissa säädetään, maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmään sisältyvät asiakasta koskevat luottotiedot, tiedot valtioneuvoston ja takauksen kohteena olevien lainojen määrästä sekä lainamuotoisiin tukiin liittyvät tiedot lainojen määrästä ovat salassa pidettäviä. Yrityspalveluiden asiakastietojärjestelmästä annetussa laissa (293/2017) on säädetty ilmeisesti 7 §:n 2 ja 3 momenteissa yrityspalveluiden käyttöä ja tallennettavien henkilötietojen salassapidosta. Säännöksessä ei tosin mainita salassa pidettävyyttä, mutta 10 §:ssä viitataan salassapitosäätelyyn ja tietojen käytön rajoittamiseen.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2013) 22.1 §:n mukaan opiskeluhuoltorekisteriin tallennetut tiedot, jotka koskevat yksittäistä opiskelijaa taikka muuta yksityistä henkilöä, ovat salassa pidettäviä siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ssä säädetään. Julkisuuslain 24.1 §:n 30 kohdan mukaan oppilashuollon asiakirjat ovat salassa pidettäviä. Säätiölaissa (487/2015) 5 luvun 5 §:n mukaan säätiön vuosiselvitys on julkinen

⁶² Mainittu laki on todettu laillisuusvalvonnessakin ongelmalliseksi suhteessa henkilötietojen suojaa koskevien sääntelyvaatimusten suhteen. Apulaisoikeuskansleri antoi asiasta huomautuksen (628/1/2012) sosiaali- ja terveysministeriölle, mutta edelleenkin lakiin ei ole tehty niitä korjauksia, jota perustuslaki edellyttäisi.

lukuun ottamatta tase-erittelyitä, jotka ovat salassa pidettäviä. Ampuma-aselain (1/1998) 113.2 §:n mukaan ampuma-aseista, aseiden osista, patruunoista ja erityisen vaarallisista ammuksista lupa- ja valvontatehtävien suorittamiseksi kerätyt tiedostot ovat salassa pidettäviä. Huumausainelain (373/2008) 32.3 §:n mukaan huumaussaineiksi luokiteltujen lääkkeiden seurantaan koskevat seuranta- ja kirjanpitoluonnokset ovat salassa pidettäviä.

Lainsäädännössä on myös säännöksiä, jotka eivät suoraan säädä varsinaisesti salassapidosta, vaan viittaavat yleisesti salassapitosääntelyyn, jonka perusteella asiakirjat ja tiedot ovat salassa pidettäviä. Esimerkiksi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) 11 §:n mukaan mukaisten ulkomaalaisrekisteriä koskevien tehtävien hoitamista varten saadut tiedot ja asiakirjat on pidettävä salassa, jos niin lailla säädetään tai lain nojalla määrätään taikka jos ei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei aiheuta vahinkoa tai haittaa Suomen kansainvälisille suhteille, kansainväliselle yhteistyölle taikka hakijalle tai hänen läheiselleen. Säännös on otsikoitu salassapitoa määrittäväksi, mutta varsinaista suoraa salassapitosäännöstä se ei pidä sisällään. Toisaalta säännökseen on puettu ikään kuin vahinkoedellytyslauseke, jonka perusteella tiedon antamista voidaan arvioida salassapitosääntelystä huolimatta. Säännöksen perusteluiden mukaan kysymys on salassapitosäännöksestä, joka koskee muun kuin asianosaisen oikeutta saada tieto asiakirjasta. Perustelujen mukaan vahinkoedellytyslauseke sisältää lähtökohtaisen salassapidon periaatteen, joka merkitsee sitä, että tietojen pyytäjän tulee esittää, että tiedon antaminen ei aiheuta haittaa. Sääntelymalli poikkeaa julkisuuslaissa säädetystä mallista eikä säännös ole selkeä salassapitoa sääntelevä säännös. Julkisuuslain 24.1 §:n 24 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka koskevat pakolaista tai turvapaikan, oleskeluluvan tai viisumin hakijaa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna pakolaisen tai hakijan tai näiden läheisten turvallisuutta.

Rehulain (86/2008) 35.1 §:n mukaan puolestaan valvonnassa saadut tiedot ovat salassa pidettäviä siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja valvonta-asetuksen 7 artiklassa säädetään. Säännös ei ole varsinainen salassapitosäännös, vaan siinä viitataan salassapitosäännöksiin. Kuntalain (410/2015) 101.2 §:n mukaan valtuuston suljetussa kokouksessa esitetyt ja siinä käydystä keskustelusta laaditut asiakirjat ovat salassa pidettäviä, jos niin laissa säädetään. Säännöksessä viitataan muuhun salassapitolainsäädäntöön.

Oikeudenkäyntiasiakirjojen salassapidosta on säädetty oikeudenkäynnin julkisuutta koskevissa laeissa (370/2007) ja (381/2007).

Rikosrekisterilain (770/1993) 3 §:n mukaan rikosrekisteriin merkityt tiedot on pidettävä salassa. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 50 §:n mukaan sakkorekisterin sisältämät rikokseen ja rikosoikeudelliseen seuraamukseen liittyvät tiedot on pidettävä salassa. Toisaalta julkisuuslain 24.1 §:n 28 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat rikosrekisteriin, sakkorekisteriin, oikeushallinnon valtakunnalliseen tietojärjestelmään sekä eläintenpitokielto- ja eläinlääkintärekisteriin talletetut tiedot. Rikosrekisteritietojen säilyttämisestä ja luovuttamisesta

Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (214/2012) 11 §:n mukaan säilytysrekisteriin merkityt tiedot on pidettävä salassa.

Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa (1346/1999) on omaksuttu julkisuudelle käänteinen malli. Lain 4.1 §:n mukaan verotusasiakirjat, jotka koskevat verovelvollisen taloudellista asemaa, sekä muut sellaiset verotusasiakirjat, joista ilmenee tunnistettavissa olevaa verovelvollista koskevia tietoja, on 5–9, 20 d ja 21 §:ssä säädettyin poikkeuksin pidettävä salassa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että laissa omaksuttu sääntelymalli ilmentää perustuslain 12.2 §:n julkisuusperiaatteen näkökulmasta nurinkurista lähtökohtaa (PeVL 40/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt valitettavana, ettei verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevaa sääntelyä ole arvioitu julkisuusperiaatteeseen nähden. Valiokunta piti tärkeänä, että valtioneuvoston piirissä selvitetään kokonaisvaltaisesti verotustietojen ja niitä vastaavien tietojen julkisuuden ja salassapidon suhdetta perustuslain julkisuusperiaatteeseen. Valiokunta totesi, että on aiheellista selvittää, voitaisiinko verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskeva sääntely sijoittaa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (PeVL 4/2014 vp). Ajoneuvoverolain (1483/1994) 86.1 §:n mukaan autoerotusta varten annetut tai esitetyt tiedot ja asiakirjat on pidettävä salassa.

Vaitiolovelvollisuudesta on myös rinnakkaisia säännöksiä julkisuuslain kanssa. Esimerkiksi tällaisia säännöksiä on rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 4 luvun 1 §:ssä, pelastuslain (379/2011) 86 §:ssä ja sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 15 §:ssä. Niin ikään viittaussäännöksiä julkisuuslain vaitiolovelvollisuutta koskevaan säännökseen on runsaasti. Osa erityislainsäädännössä olevista salassapitosäännöksistä on pelkkiä viittauksia julkisuuslain 24 §:n säännöksiin, joka osaltaan johtuu julkisuuslain salassapitosäännösten tulkinnanvaraisuudesta, jolloin erityislainsäädännössä on haluttu selvittää salassapidon sisältöä. Osassa säännöksistä puolestaan jää epäselväksi sen suhteen, onko salassapitoa ollut tarkoitus laajentaa julkisuuslain salassapitosääntelyä.

Työryhmän näkemyksen mukaan *salassapitosääntelyn tulisi olla laadukkaalta lainsäädännöltä edellytettävällä tavalla selkeää, koska salassapitosääntely on yhtäältä poikkeus perusoikeutena säädetystä asiakirjajulkisuudesta ja toisaalta salassapidolla turvataan joiden perusoikeuksien toteutuminen muun muassa omaisuuden suojan ja yksityiselämän suojan ydinalueilla.*

5.7 Tiedonsaanti asiakirjoista ja tietoineistoista

5.7.1 Tiedonsaantioikeudet ja tiedonsaannin edistäminen

Perustuslain 12.2 §:ssä on säädetty asiakirja- ja tallennejulkisuudesta. Säännös luo sellaiseen tiedonsaantioikeuden viranomaisten hallussa oleviin yleisöjulkisiin asiakirjoihin ja

tallenteisiin ilman, että siitä pitää erikseen säätää laintasoisin säännöksiin.⁶³ Asiakirja- ja tallennejulkisuudesta voidaan poiketa vain, jos poikkeamisesta on säädetty laissa ja poikkeaminen perustuu välttämättömiin syihin. Tällaiset lailla erikseen säädettävät rajoitukset voivat merkitä asiakirjojen ja muiden tallenteiden salassapitoa tai luvanvaraista julkisuutta.⁶⁴ Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslaissa tarkoitettua jokaisen oikeutta saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta on tarkennettu julkisuuslain 9.1 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Säännöksen perusteluiden mukaan jokaisella tarkoitetaan kansalaisuudesta riippumatta luonnollista henkilöä sekä oikeushenkilöä ja viranomaista.⁶⁵ Viranomaisen asiakirjalla puolestaan tarkoitetaan perustuslaissa tarkoitettuja asiakirjoja ja muita tallenteita, joita ovat muun muassa viranomaisen tietojärjestelmiin tallennetut tiedot.

Julkisuuslaissa on säädetty julkisuusperiaatteen toteuttamisesta, tiedonsaannin edistämisestä, asiakirjojen tiedonsaantioikeuksista, tiedonsaantiin liittyvistä menettelyistä ja rajoituksista. Julkisuuslaki rakentuu kolmen julkisuusasteen varaan: ilman harkinnanvaltaa olevat julkiset viranomaisen asiakirjat, harkinnanvaraisesti julkiset asiakirjat ja salassa pidettävät asiakirjat.

Julkisuuslain 3 luvussa on säädetty oikeudesta saada tieto asiakirjasta. Luvussa on säädetty tiedonsaannista viranomaisen julkisesta ja salassa pidettävästä asiakirjasta sekä asianosaisjulkisuudesta ja henkilön oikeudesta saada tieto itseään koskevasta asiakirjasta. Julkisuuslain perusteella viranomaisten asiakirjojen ja tietoineistojen laajin julkisuuden aste määritellään yleisöjulkisuutena, jota ilmentää julkisuuslain 9.1 § siitä, että jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Julkisuuslain 9.2 §:ssä on säädetty harkinnanvaraisesti julkisten asiakirjojen antamisesta. Harkinnanvaraisesti julkisia ovat julkisuuslain 6 ja 7 §:ssä säädettyt asiakirjat.

Julkisuuslain 6 luvussa on säädetty salassapitovelvollisuudesta. Puolestaan julkisuuslain 10 §:ssä on säädetty salassa pidettävän asiakirjan antamisesta. Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Julkisuuslain 22.1 §:n mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se julkisuuslaissa tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolo-velvollisuus. Julkisuuslain 22.1 §:n mukaisesti asiakirja tai tieto asiakirjassa

⁶³ PeVL 43/1998 vp, s. 2.

⁶⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 9.

⁶⁵ HE 30/1998 vp, s. 64.

voi olla salassa pidettävä, kun se on säädetty nimenomaisesti joko julkisuuslaissa tai muussa laissa salassa pidettäväksi.

Tietojen luovuttamista koskevat rajoitussäännökset, joista on säädetty eri erityislaeissa, eivät ole salassapitosäännöksiä, vaan näissä tilanteissa sinällään julkisuuslain perusteella julkinen tieto voi olla harkinnanvaraisesti annettavissa.

Ongelmallisena voidaan pitää sitä, että julkisuuslain 3 luvussa ei ole tunnistettu tiedonsaantioikeuksien sääntelyn yhteydessä tilannetta, jossa tiedonsaantioikeus perustuu viranomaisen harkintaan tilanteessa, jossa pyydetyt tiedot eivät ole salassa pidettäviä, mutta tietojen luovuttamiseen liittyy ehtoja. Sinällään tällainen tiedonsaantioikeuksiin liittyvä malli on säädetty julkisuuslain 13.2 ja 16.3 §:ssä, jossa tiedonsaantioikeutta on rajoitettu nimenomaan siten, että edellytykset henkilötietojen luovuttamiselle on arvioitava ennen tietojen antamista. Julkisuuslain 13.2 §:ssä on säädetty tietopyynnön esittäjän selontekovelvollisuudesta. Säännöksen mukaan pyydettäessä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää. Julkisuuslain 16.3 §:ssä on säädetty viranomaisen selontekovelvollisuudesta. Säännöksen mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja.

Julkisuuslain 13.2 §:n ja 16.3 §:n sääntelyn johdosta ajaututaan tilanteeseen, jossa henkilörekisteriin kuuluvaksi luettavaan asiakirjaan tai tallenteeseen liittyvän tiedonsaantioikeuden osalta ei sovelleta julkisuuslain 10 §:n säännöstä salassa pidettävän asiakirjan tiedonsaantioikeuksista, mutta sovellettavaksi ei tule myöskään 9 §:n säännökset eikä kysymys ole asianosaisen tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta tai henkilön omien tietojen tiedonsaantioikeuksista. Julkisuuslain 13.2 ja 16.3 §:ssä on säädetty tiedonsaantioikeutta koskevasta muodosta, jota ei tunnisteta julkisuuslain 3 luvun tiedonsaantioikeuden perusteita koskevassa sääntelyssä.

Julkisuuslain 3 luvun puutteet ja epäsuhta muuhun julkisuuslaissa olevaan sääntelyyn nimenomaan henkilötietojen luovuttamista koskevan sääntelyn osalta ovat omiaan aiheuttamaan sekaannuksia viranomaisissa. Tämä näkyy myös erityislainsäädännössä, jossa on säädetty tiedonsaantioikeuksia salassapitosäännösten estämättä henkilörekisterissä oleviin tietoihin, joita ei ole edes säädetty salassa pidettäväksi. Tämä puolestaan johtaa tarpeettomaan moninkertaiseen sääntelyyn. Esimerkiksi tämä voidaan todeta tiedonsaantia Väestötietojärjestelmästä koskevasta sääntelystä:

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettussa laissa (661/2009, VTJ-laki) ei ole nimenomaisia julkisuuslaissa tarkoitettuja salassapitosäännöksiä, vaan tiedonsaantia VTJ:stä on rajoitettu erilaisilla luovutusrajoituksilla. VTJ:n tietoja ei ole säädetty pääosin salassa pidettäväksi julkisuuslaissa tai muussakaan laissa, joten suurimmalta osin kysymys on tiedoista, joita ei koske salassapitosäätely, mutta joita koskevat henkilötietojen suojasta johtuvat VTJ-laissa säädetyt luovutusrajoitussäännökset. VTJ-lain 5.2 §:n mukaan Väestörekisterikeskus ja maistraatit saavat käyttää väestötietojärjestelmän tietoja niille tämän tai muun lain mukaan kuuluvien tai sen nojalla säädettyjen tai määrättyjen tehtävien tai velvoitteiden hoitamisessa. Säännöksestä huolimatta VRK:n ja maistraattien tiedonsaantioikeuksista väestötietojärjestelmän tietoihin on säädetty erikseen. Maistraattien eräistä henkilörekistereistä annetun lain (57/2005) 10 §:n mukaan sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, maistraatilla on oikeus saada rekisterin tietojen tarkistamista ja päivittämistä varten väestötietojärjestelmästä tiedot henkilön nimestä, nimen muutoksesta, henkilötunnuksesta, kotikunnasta, asuinvaltiosta sekä avioliiton solmimisesta ja purkautumisesta. Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 9.1 §:n 1 kohdan mukaan Väestörekisterikeskuksella on oikeus sille tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi käsitellä teknisen käyttöyhteyden avulla seuraaviin tietojärjestelmiin tallennettuja tässä pykälässä tarkoitettuja tietoja noudattaen tätä lukua: väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitettusta väestötietojärjestelmästä henkilön nimeä, henkilötunnusta, sähköistä asiointitunnusta, kansalaisuutta, asiointikieltä, äidinkieltä, kuolinpäivää, edunvalvontaa, toimintakelpoisuuden rajoittamista, edunvalvontavaltuutusta ja lapsen huoltoa koskevia tietoja sekä yhteystietoja ja tietoa turvakiellosta. Yleisesti viranomaistehtävän suorittamista varten väestötietojärjestelmästä voidaan luovuttaa VTJ-lain 29.1 §:n mukaan 1) laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa säädetyt tiedot; ja 2) laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamisessa tarpeelliset tiedot. Tämän raportin liitteenä olevan selvityksen mukaan viranomaistehtäviä varten tiedonsaantioikeuksista VTJ:n tietoihin on säädetty 36 eri säännöksestä, vaikka VTJ:n tietoja voidaan luovuttaa VTJ-lain 29.1 §:n 2 kohdan perusteella laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamisessa tarpeelliset tiedot. Näistä 30 säännöksessä on säädetty jollakin ilmaisulla siitä, että tiedot on saatavissa salassapitosäännösten estämättä. Selvityksestä ilmenee, ettei sääntely ole yhtenäistä. VTJ-lain salassapitosäännösten estämättä ilmaisua voidaan pitää tarpeettomana esimerkiksi turvakieltojen osalta, vaikka turvakielto tiedot ovat julkisuuslain 24.1 §:n 31 kohdan mukaan salassa pidettäviä, voi viranomainen luovuttaa näin tietoja julkisuuslain 29.2 §:n mukaan toiselle viranomaiselle. Ilmaisu ”salassapitosäännösten

estämättä” ei kuitenkaan syrjäytä VTJ-lain turvakieltoa koskevia luovutusedellytyksiä, sillä kyseessä on *luovutusrajoitus*.

Tämän raportin liitteenä olevasta selvityksestä ilmenee, että viranomaisten välisessä tietojen luovuttamista koskevassa sääntelyssä on ilmeisen tarpeetonta sääntelyä, joka sanamuotojensa perusteella vielä saattaa johtaa harhaan luovutettavien tietojen luonteesta.

Työryhmän näkemyksen mukaan julkisuuslain ja laajemmin tiedonhallintaa koskevan yleislainsäädännön tulisi luoda selkeät perusteet viranomaisten välisille tietoluovutuksille ilman erityislainsäädäntöäkin, ellei erityissääntelyn tarve perustu nimenomaiseen salassapitosääntelystä poikkeamiseen. Lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi luoda malli, jossa tarpeettomasta henkilötietojen suojaan liittyvillä perusteilla säädettyistä erityissäännöksistä voidaan luopua, ellei kysymys ole erikseen nimenomaisia salassapitosäännöksiä poikkeavasta sääntelystä.

Viranomaisten tiedonsaantioikeudet ja mahdollisuudet kerran kerättyjen tietojen hyödyntämiseen viranomaisten toiminnassa sekä muussa yhteiskunnallisissa toiminnassa perustuvat osittain muuhun kuin tiedonsaantiin viranomaisen asiakirjasta. Julkisuuslain 21 §:ssä on säädetty yleislaintasolla tietopalvelujen tuottamisesta. Tietopalveluista on myös säädetty erikseen erityislainsäädännössä. Julkisuuslain 21 §:n mukaan viranomainen voi pyynnöstä tuottaa ja luovuttaa eri käyttötarkoituksia varten automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpitämäänsä yhteen tai useampaan tietojärjestelmään talletetuista merkeistä muodostetun tietoaaineiston, jos tietoaaineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän tai laadun taikka tietoaaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään.

Ainakin jossain määrin tietopalvelun tuottamista koskeva sääntely ja tiedonsaantia viranomaistoiminnasta koskeva sääntely ei ole selkeää. Tietojärjestelmistä voidaan muodostaa asiakirjoja erilaisilla hakuperusteilla ilman, että järjestelmän ominaisuuksia lähdetään muuttamaan. Hakuperusteiden tuloksena syntynyt tietokokonaisuus on viranomaisen asiakirja, vaikka sitä ei olisi kyseisessä muodossa käytetty viranomaisen asiankäsittelyssä.

Julkisuuslain esitöiden mukaan *”tietotekniikan ominaisuuksista johtuu, että tiedonsaantioikeus atk:n avulla talletettuihin viesteihin on monipuolisempi kuin perinteisten asiakirjojen kysymyksessä ollessa. Koska tietotekniikka mahdollistaa erilaisten tietojen yhdistelyn, tiedonsaantioikeus kohdistuu tosiasiaa myös sellaisiin viesteihin, joita viranomainen ei itse välttämättä yhdistele saatikka tulosta paperimuotoon. Tällaisista asiakirjoista tavataankin käyttää nimeä potentiaaliset tai virtuaaliset asiakirjat. Jos viranomaisen tietojärjestelmässä on laillisesti käytössä vapaa haku, lakiehdotuksen mukainen tiedonsaantioikeus ulottuu mihinkä tahansa hakuavaimen perusteella ilman uusia ohjelmointitoimia muodostettavissa olevaan viestiin riippumatta siitä, käyttääkö viranomainen samanlaista hakua toiminnassaan. Asiakirjan määritelmästä voidaan siten kokonaisuudessaan todeta, ettei eroa ole sen mukaan, minkälaiselle*

alustalle ja minkälaisin keinoin viesti on laadittu. Asiakirja ei laissa tarkoitetussa merkityksessä siis edellytä paperialustaa. Myöskään viestin laadintatavalla (käsin, konekirjoituksella, erilaisilla painotekniikoilla, sähköisesti tai optisesti) tai asiakirjan alkuperäisyydellä ei ole lain soveltamisen kannalta merkitystä.”

Lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että tietopalveluita koskevan säännöksen soveltaminen on poikkeuksellista, koska viranomaisen pystyy ainakin uusimmilla tietojärjestelmillä muodostamaan erilaisilla hakutekijöillä tietoaineistoja, joita viranomaisen ei varsinaisesti käytä omassa toiminnassaan, mutta haun perusteella muodostuva tallenne on viranomaisen asiakirja ja sen antamiseen tulisi soveltaa asiakirjan antamista koskevia julkisuuslain 4 luvussa säädettyjä säännöksiä. Tällöin tiedonsaanti ratkaistaisiin julkisuuslain 3 luvun säännöksiä soveltamalla 4 luvussa säädettyjen menettelysäännösten mukaisesti. Vain niissä tapauksissa, joissa viranomaisen pitäisi alkaa yhdistämään eri tietojärjestelmissä olevia tietoja, kuuluisi viranomaisen harkinnassa olevan julkisuuslain 21 §:ssä säädetyn tietopalvelun piiriin.

5.7.2 Avoin data ja tiedon uudelleen hyödyntäminen

Avoimella datalla tarkoitetaan julkista tietoaineistoa, jota kuka tahansa saa uudelleenkäyttää maksutta ja koneluettavassa muodossa aineistoon liitettyjen avointen käyttöehtojen mukaisesti. Avoin data ei sisällä henkilötietoja, kolmansien tahojen tekijänoikeuksia tai lain mukaan salassa pidettäviä tietoja.

Julkisten tietovarantojen avaamisella avoimesti jatkokäyttöön on taloudellisia ja yhteiskunnallisia tavoitteita, kuten uusien liiketoimintamahdollisuuksien luominen, innovatiivisten dataan perustuvien tuotteiden ja palvelujen kehittäminen, hallinnon läpinäkyvyys, osallistaminen, oppimisen ja tutkimuksen tarpeet. Avointa dataa hyödynnetään esimerkiksi erilaisten sovellusten kehittämisessä, tiedon visualisoinnissa, datajournalismissa ja tutkimuksessa.

Suomessa julkishallinnon tietovarantojen avaaminen on linjattu 2010-luvulla tavoitteeksi useissa yhteyksissä lähtien valtioneuvoston periaatepäätöksestä vuonna 2011⁶⁶. Tietovarantojen avaamista vauhditettiin vuosina 2013–2015 valtiovarainministeriön asettaman avoimen tiedon ohjelman toimenpitein ja informaatio- ja talousohjauksen keinoin.

Lähtötavoitteena on ollut avata vuosikymmenen loppuun mennessä kaikki merkittävät julkishallinnon julkiset tietovarannot ottaen huomioon lainsäädännön rajoitukset. Viranomaisen tietoaineistoja on avattu monipuolisesti ja laajasti, kuten maastotietoja, sää- ja liikenne-dataa, ajoneuvotietoja, yhteisöverotietoja, kulttuuriaineistoja, talous- ja lainsäädäntötietoa.

⁶⁶ <https://www.lvm.fi/-/julkisen-tietoaineiston-saatavuudesta-periaatepaatos-784401>

Vuonna 2014 avattiin Avoindata.fi, avoimen tiedon ja yhteentoimivuuden palvelu, jonka tarkoituksena on kerätä tiedot kaikista avoimena datana tarjottavista aineistoista yhteen palveluun. Väestörekisterikeskus tuottaa ja kehittää Avoindata.fi:tä, mikä perustuu eräiden hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin tukipalveluiden tuottamisesta annettuun valtiovarainministeriön asetukseen (607/2016). Myös Paikkatietoikkuna.fi on esimerkki avoimen datan palveluista.

Avoim data on digitaalisen yhteiskunnan rakennusaine. Valtioneuvoston periaatepäätöksen (2016) datan hyödyntämisestä liiketoiminnasta mukaan tehostetaan eri hallinnonalojen toimia julkisten tietoaaineistojen ja rajapintojen tarjonnan lisäämiseksi. Avointa dataa (ja massadataa) hyödyntävät yritykset tuottavat tutkimuksen perusteella huomattavasti muita yrityksiä enemmän uusia tuotteita ja palveluja markkinoille. Avoimen datan hyötyjen saavuttamisen edellytyksenä on avaamisen lisäksi datan löydettävyyden, saatavuuden, yhteentoimivuuden ja uudelleen käytettävyyden. Tämä edellyttää julkiselta hallinnolta hyvää tiedon hallinnan perustaa.

Datan hallittuun avaamiseen on useita ohjauskeinoja, kuten tulosohtaus, rahoitusohjaus, informaatio-ohjaus, tietotilinpäätöksen laadinta sekä organisaatioiden tietojohtamisen, tiedon hallinnan ja käyttäjälähtöisen toiminnan kehittäminen.

Vuosina 2016–2017 toteutetun valtioneuvoston selvityksen⁶⁷ yhteydessä tehdyissä viranomaisien haastatteluissa ja datan hyödyntäjien työpajoissa nostettiin esille nykyiseen lainsäädäntöön, sääntelyn muuttuvaan kenttään (mm. EU:n uusi tietosuoja-asetus) sekä sääntelyn tulkintaan liittyvät haasteet, joiden katsottiin hidastavan tietovarantojen avaamista ja hyödyntämistä. Suuri osa julkisen hallinnon rekistereistä sisältää henkilötietoja, jotka eivät ole avoimesti saatavilla, eivätkä avattavissa avoimen datan määrittelyn mukaisesti. Kuitenkin myös henkilötietoja sisältäviä tietovarantoja voitaisiin hyödyntää laajemmin, mm. omadatan ja anonymisoinnin avulla, kun huomioidaan oikeudelliset ja tekniset haasteet. *Data, jota viranomaisen ei tarvitse muokata ennen sen avaamista, on viranomaisen saatettava dataa hyödyntävien saataville ajantasaisena. Tällöin datan avaamisesta ei synny viranomaiselle ylimääräisiä kustannuksia. Silloin, kun dataa pitää muokata ennen sen avaamista, tulisi avaaminen tehdä viranomaisessa harkitusti ja suunnitelmallisesti osana arkkitehtuurisuunnittelua, jolloin erityisesti anonymisoidun aineiston käyttökelpoisuus tulisi arvioida tilannekohtaisesti siten, että tietoaaineistolle on potentiaalista kysyntää, koska anonymisointi ja datan ajan tasalla pitäminen avoimesti aiheuttaa viranomaiselle lisäkustannuksia. Tavoitteena on kuitenkin mahdollistaa uusien palveluiden ja innovaatioiden syntymistä, minkä johdosta avaamiskynnystä ei tule asettaa liian korkealle. Käyttötarpeita voidaan kartoittaa erilaisilla vuoropuheluilla elinkeinoelämän,*

⁶⁷ Koski H. & Honkanen, M. & Luukkonen J. & Pajarinen M. & Ropponen T. 2017. Avoimen datan hyödyntäminen ja vaikuttavuus. Valtioneuvoston kanslia. Selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 40/2017.

tutkijoiden, kansalaisjärjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa, jolloin myös vältetään julkisen hallinnon resurssien käyttö avoimen tietoaaineiston päivittämiseen, jolla ei ole hyödynnettävyyden arvoa eri sidosryhmien toiminnassa.

Avoimen tietoaaineiston käyttöluja ja tiedon hyödyntäminen

Julkishallinnon avoimen datan lisenssistä eli käyttöluvasta on annettu julkisen hallinnon suositus (JHS-suositus 189 – avoimen tietoaaineiston käyttöluja). Se suosittelee uudelleenkäytön oikeudet julkishallinnon avoimiin tietoaaineistoihin myönnettäviksi Creative Commons -lisenssiperheeseen kuuluvalla avoimella käyttöluvalla. Sen tarkoituksena on antaa oikeudellinen varmuus siitä, että käyttöluvan kohteena olevaa dataa voi vapaasti ja korvauksetta käyttää kaikin mahdollisin tavoin edellyttäen, että datan lähde mainitaan käyttöluvasta ilmenevällä tavalla. Tapauksissa, jolloin datan yksilöiminen ja datan tuottajan tietojen ilmoittaminen ei ole tarpeellista, voidaan käyttää myös CC0-käyttölujaa. Tällöin data on vapaasti käytettävissä ja jalostettavissa ilman mitään rajoitteita.

Tavoitteena on harmonisoida julkisen hallinnon käytäntöjä tiedon luovuttamisessa. Viranomaiset ovat ottaneet edellä mainitun suosituksen laajasti käyttöön julkaistessaan avointa dataa. Kansainvälisesti yhteentoimiva käyttöluja on käytännössä helpottanut julkishallinnon avointen tietoaaineistojen uudelleenkäyttöä ja yhtenäistänyt siihen liittyviä käytäntöjä. Suositusta laadittaessa on oltu tietoisia siitä, että suositusta on syytä arvioida uudelleen, esimerkiksi tarkistettaessa tekijänoikeuslainsäädäntöä tai siinä tilanteessa, että muodostuisi uusi yhtenäinen eurooppalainen käytäntö.

Työryhmä pitää tarpeellisena, että tiedonhallinnan lainsäädännön jatkovalmistelussa selvitetään, missä määrin tällaisia käyttöluja voidaan käyttää ja voitaisiinko lainsäädännöllä tai muilla tavoin muuten yhtenäistää käytäntöjä ottaen huomioon tiedon hyödyntäjien tarpeet. Julkisuuslain näkökulmasta lisensointimalli on vieras tiedonhallintaan liittyvä menettely, joka voinee sopia lähinnä tietopalvelutyypiseen tietojen luovuttamiseen.

Lisäksi on tarpeen selvittää myös mahdollisuus siihen, voitaisiinko yksittäisessä asiakirjajulkisuuden toteuttamiseksi tehtävässä ja vähäistä määrää henkilötietoja sisältävän tietoaaineiston luovutuksessa edellyttää jatkossa, että viranomainen liittää vakiomuotoiset lausekkeet siitä, että sinällään julkista viranomaiselta saatavaa henkilötietoja sisältävää tietoaaineistoa ei voi käyttää kuin lainmukaisiin käyttötarkoituksiin. Tällöin viranomainen informoi tietoluovutuksen saajaa siitä, mikä vastuu hänellä on tietojenkäsittelystä. Tällä vältettäisiin myös se hallinnollinen taakka, joka mahdollisesti syntyisi tavanomaisiin tietopyyntöihin liittyvästä tietopyynnön esittäjän tosiasiallisen käyttötarkoituksen selvittämisestä. *Julkisuusperiaate tulee toteuttaa ja yhteensovittaa henkilötietojen suojaa koskevien vaatimusten kanssa siten, että yksilön perusoikeudet toteutuvat tavanomaisissa tietoluovutuksissa vähäisillä hallinnollisilla menettelyillä.*

Datan avaamisessa vaihtelevia lain tulkintoja

Nykyisen lainsäädännön puitteissa on voitu avata laajasti etenkin yhteiskunnan infrastruktuuria ja ympäristöä koskevia tietoja. Suomen julkisuuslainsäädännössä ei kuitenkaan ole sellaisia PSI-direktiivin keskeisiä käsitteitä kuin tietojen uudelleenkäyttö (vapaa jatkokäyttö kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin), koneluettavuus tai metatiedot (joilla tietoaineistot kuvaillaan hakemistoihin ja luetteloihin). Julkisuuslaki korostaa viranomaisten aktiivista tiedottamista, mutta on tulkinnanvaraista katsotaanko sen tarkoittavan myös tietojen tuottamista koneluettavassa muodossa uudelleen käyttöä varten.

Selvityksen perusteella⁶⁸ erityisesti henkilötietolain, julkisuuslain ja maksuperustelain kohdalla on vaikeuksia liittyen mm. lakien tulkintaan ja soveltamisohjeisiin. Tulkintakysymykset vaativat harkintaa ja saattavat kuormittaa perusrekistereiden ylläpitäjiä toisinaan paljonkin. Julkisuuslakia tulkitaan monin eri tavoin ja sen soveltamiseen on kaivattu ohjeistusta sekä lain soveltamiseen ja kouluttamiseen keskittyvää tahoa. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa on viranomaisen Information Commissioner⁶⁹, joka vastaa sekä tiedon avoimuudesta että tietosuojasta.

Maksuperustelaki mahdollistaa myös datan julkaisemisen tai luovuttamisen veloitukselta. Haastattelujen perusteella lain tulkinnat ja soveltamiskäytännöt vaihtelevat: osa haastateluista näki laissa joustoa, jolloin sen tulkinta ei estä avoimen datan julkaisua. Osa taas tulkitsi lakia siten, että maksuperustelain seurauksena jotain dataa ei voida avata saataville maksutta. Yhtenäiset käytännöt vaikuttivat puuttuvan.

Tehokkaan datan hyödyntämisen kannalta pidettiin tärkeänä vähentää säädösten ja niiden tulkintojen sekä sovellusohjeiden määrää ja koota yhteen parhaita käytäntöjä, joita levitetäisiin koordinoitusti ministeriöihin, virastoihin, laitoksiin ja kuntiin. Tiedonhallintalain toivottiin tuovan tarkennuksia myös tietovarantojen avaamiseen.

Haastateluissa ja työpajoissa mainittuja henkilötiedon ja avoimen datan hyödyntämiseen liittyviä epäselviä tapauksia ovat olleet esimerkiksi verotustiedot, ostolaskut, yritystiedot ja vaalidata. Moni haastateltava nosti esiin henkilötietolain ja julkisuuslain välisen paikoitellen vaikean tulkinnan. Virastoilla voi olla erilaisia ohjeita ja käytäntöjä sen suhteen, miten avoimen datan ja henkilötiedon kanssa toimitaan, ja siten samankaltaisten ongelmien kanssa painitaan eri paikoissa. Useimmilla haastatelluilla organisaatioilla oli jo alkanut tai alkamassa projekti EU:n tietosuoja-asetukseen valmistautumisesta ja siten tietosuoja-asetuksen uudet velvoitteet olivat pääosin tuttuja. Tuleva tietosuoja-asetus nähtiin hyvänä asiana siitä näkökulmasta, että lait saadaan paremmin vastaamaan nykyisiä tarpeita.

⁶⁸ Koski H. & Honkanen, M. & Luukkonen J. & Pajarinen M. & Ropponen T. 2017. Avoimen datan hyödyntäminen ja vaikuttavuus. Valtioneuvoston kanslia. Selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 40/2017.

⁶⁹ <https://ico.org.uk/>

Selvityksessä kiinnitettiin huomiota siihen, että yrityksistä sekä niiden taloustiedoista ja omistajista on Suomessa melko vähän tietoa saatavilla. Esimerkiksi suomalaisten yritysten tietoja ei saa ladattua kokonaisuudessaan Patentti- ja rekisterihallituksen sivuilta. Lähtökohtaisesti yrityksiä koskevan tiedon ja henkilötiedon rajan pitäisi olla selkeä. Verotuksen lopputulos on julkinen ja selailtavissa Verohallinnon tiloissa, joskaan yksityishenkilöiden tietoja ei julkaista avoimena datana. Yhteisöjen verotus sen sijaan löytyy avoimena aineistona. Yritystietojen tulisi olla julkisia ja avoimia esimerkiksi kuntien ja valtion ostolaskudatassa. Esimerkiksi toiminimien kohdalla tilanne on kuitenkin tulkinnanvarainen, sillä yrityksen nimi tai osoite voi sisältää henkilötietoa. Tämä ristiriita on hidastanut esimerkiksi kuntien ostolaskujen avaamista ja kunnissa on toisistaan poikkeavia käytäntöjä sen suhteen, sisällytetäänkö toiminimet avattavaan ostolaskudataan vai ei. Yritystietojen hyödyntämismahdollisuuksina on tuotu esille mm. verojen läpinäkyvyys, harmaan talouden torjunta, kilpailija-analyysi ja lisääntynyt kilpailu.

5.7.3 Tietopyyntöjen käsittely

Julkisuuslain 4 luvussa on säädetty tiedon antamisesta asiakirjasta. Tietopyyntöjen käsittely on siten julkisuuslaissa sidottu asiakirjan tiedonsaantiin. Sen sijaan perustuslaissa tiedonsaannin kohteena on paitsi asiakirja, mutta myös muut tallenteet. Perustuslain 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Sinällään julkisuuslaissa asiakirjan käsite kattaa erilaiset tallenteetkin. Viranomaisten tietojärjestelmiin tallennettavat tiedot ovat viranomaisen hallussa olevia tallenteita.

Koska viranomaisten käyttämät tiedot muodostavat tietojärjestelmissä tietoaineiston, ovat asiakirjajulkisuutta ilmentävät julkisuuslain 4 luvun säännökset osin menettäneet merkitystään erityisesti rekistereitä hallinnoivissa viranomaisissa. *Tätä voidaan pitää ongelmallisena perustuslaissa perusoikeutena turvatus julkisuusperiaatteen ja siihen kuuluvan asiakirjajulkisuuden kannalta katsottuna.* Tietopyyntöjen käsittelyä ja tiedonsaantia koskevaa sääntelyä tulisi kehittää siten, ettei asiakirjoihin kohdistuvia tietopyyntöjä ja tietoaineistoihin kohdistuvia tietopyyntöjä käsitellä eri tavalla ja että tiedonsaanti myös viranomaisten tietoaineistoihin turvataan osana tietoaineistojulkisuuden toteuttamista asiakirjajulkisuuden sijaan. Julkisuuslain 21 § jää tulkinnanvaraiseksi sen suhteen, milloin tietopyyntöä tulee käsitellä tietopalvelupyynnönä. Tietopyyntö, joka kohdistuu tiettyyn viranomaisen tietovarantoon ja tieto on haettavissa tietovarantoa operoivan tietojärjestelmän hakuominaisuuksien avulla, kuuluu asiakirjajulkisuuden toteuttamisen piiriin julkisuuslain 4 luvun säännöksiä noudattaen. Tietopalvelussa on kysymys tilanteesta, jossa tietopyyntö tarkoittaa useassa eri tietovarannossa olevien tietoaineistojen yhdistämistä ilman, että se tapahtuu viranomaisessa käytössä olevan asiankäsittelyyn tarkoitetun hakuominaisuuden avulla.

Laillisuusvalvojat ovat käsitelleet runsaasti tapauksia, joissa viranomainen ei ole noudattanut tietopyyntöön vastaamista koskevia menettelytapasäännöksiä. Erityisesti viimeisen vuoden ajalta ja erityisesti oikeuskanslerin virasto on julkistanut useita tietopyyntöjen käsittelyyn liittyviä kanteluratkaisuja.⁷⁰

Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomiota julkisuuslain tulkinnanvaraisuuteen tietopyyntöjen käsittelymenettelyssä sekä muutostarpeisiin. Niin ikään määräaikojen soveltamiseen ja siinä oleviin tulkinnanvaraisuuksiin on kiinnitetty huomiota eri yhteyksissä.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu muun muassa, että yksinkertaisen viranomaistulosteen toimittamiseksi kohtuullinen käsittelyaika olisi muutama päivä (AOA dnro 2626/4/08). Sanotussa tapauksessa oli kyse yhden sivun mittaisesta tulosteesta. Kuukauden enimmäisajan käyttäminen taas voi olla perusteltua asian vaikeuden ja sitä kautta perusteluvollisuuden korostumisen myötä (AOA dnro 152/4/04) taikka muutoin tulkinnanvaraisissa ja vaikeissa tilanteissa (AOA dnro 3541/4/06). Lomat, kiire, työpaineet ja epäselvät sijaiskäytännöt eivät oikeuta poikkeamaan laissa säädettyjen määräaikojen noudattamisesta tai asian muusta asianmukaisesta käsittelemisestä (OA dnro 3071/4/12).

Apulaisoikeusasiamies (1400/4/13) on todennut tietopyynnön käsittelyn monivaiheiseksi prosessiksi, johon voi sisältyä erilaisia vaiheita, kuten pyynnön vastaanottaminen ja kirjaaaminen diaariin tai tallentaminen asianhallintajärjestelmään, asian jakaminen siitä vastuulliselle henkilölle, sen selvittäminen esimerkiksi tietojärjestelmistä tai muista luetteloista, onko pyydettyjä asiakirjoja olemassa, asiakirjojen esiin hakeminen, asiakirjojen julkisuuden ja salassapidon tarkastaminen, salassa pidettävien osien poistaminen, asiakirjojen saattaminen lähetyskuntoon (kopioiminen, skannaaminen tms.) ja lähettäminen vastaanottajalle. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan julkisuuslain määräaikoja koskevaa sääntelyä on tulkinnanvarainen. Kaksi viikkoa kestävä käsittelyaika on kuitenkin lähtökohtaisesti enimmäisaika silloin, kun kuukauden käsittelyaikaan oikeuttavia poikkeuksellisia olosuhteita ei ole olemassa. Sen sijaan voi olla hyvinkin tulkinnanvaraista, milloin voidaan todeta, että jokin asiakirjapyyntö olisi tullut toteuttaa nopeammin kuin kahdessa viikossa. Toisin sanoen on tulkinnanvaraista, voidaanko – ja jos, niin milloin – tavanomaista asiakirjapyyntöä käsiteltäessä katsoa menettelyn julkisuuslain vastaisesti, jos käsittelyaika kuitenkin on pysynyt kahden viikon rajoissa. Näin ollen on tulkinnanvaraista myös se, mitä ”viivytyksettä” ja ”mahdollisimman pian” käsittelyajan lisätehosteina kussakin yksittäistapauksessa tarkoittavat. Toisaalta AOA:n mielestä ei kuitenkaan voida lähteä julkisuusperiaatteen lähtökohdat huomioon ottaen siitä, että minkä

⁷⁰ Viimeisimmät julkistetut EOA 1181/2016, 19.5.2017; AOKS 945/1/2016, 15.5.2017; AOA 1210/4/16, 4.5.2017; AOKS 608/1/2016, 27.4.2017; AOKS 699/1/2016, 25.4.2017; AOKS 128/1/2017, 4.4.2017; AOKS 1127/1/2016, 15.3.2017; AOKS 90/1/2016, 15.2.2017; AOKS 376/1/2016, 13.2.2017; AOK 179/1/2016, 19.1.2017; AOK 68/1/2016, 12.1.2017; AOK 1610/1/2015, 28.12.2016; AOKS 301/1/2016, 21.12.2016; AOK 441/1/2015, 4.11.2016; AOK 1457/1/2015, 25.10.2016; AOK 1817/1/2015, 12.9.2016; AOK 74/1/2016; AOK 1668/1/2015, 16.8.2016; OKA 2177/1/2014, 26.4.2016; AOK 243/1/2015, 22.3.2016; AOKS 1007/1/2015, 17.2.2016;

tahansa asiakirjapyyntöä käsittelyaika voisi hyväksyttävällä tavalla kestää aina täydet kaksi viikkoa tai pyynnön käsittelyyn voisi aina ja automaattisesti käyttää laissa säädetyn maksimajan kokonaisuudessaan, kunhan vain asiakirjapyyntöä toteuttamiseen liittyy jokin vähänkin poikkeuksellinen piirre, kuten salassapito tai asiakirjojen suuri määrä.

Oikeusasiamiehen ratkaisussa (3071/4/12) on puolestaan arvioitu kysymystä määräaikojen soveltumisesta ensi- ja toisen vaiheen päätöksentekoon. Julkisuuslaissa ei ole erikseen säädetty siitä, missä ajassa valituskelpoinen päätös tulee antaa eikä ylipäätään eroteltu ensivaiheen päätöksentekoa ja valituskelpoisen päätöksen antamista toisistaan. Määräaikaasääntös mahdollistaa siten sen, että asian laadusta johtuen ensivaiheen ratkaisun tekeminen voi viedä enimmillään jopa laissa säädetyn enimmäisajan eli kuukauden. Oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan tällaisessa tilanteessa ensimmäisen ja toisen vaiheen ratkaisuja ei olisi millään muotoa mahdollista saada tehdyksi yhden ja saman määräajan puitteissa.

Vaikka ensi vaiheen joko kokonaan tai osittain kielteinen ratkaisu saataisiin tehdyksi hyvinkin ripeästi, esimerkiksi parissa päivässä, valituskelpoista päätöstä koskevan pyynnön esittämiseksi ei ole säädetty määräaikaa. Näin ollen tällainen pyyntö voidaan esittää esimerkiksi siinä vaiheessa, kun alkuperäisestä pyynnöstä on jo kulunut kuukausi tai yli. Tällöinkään lopullista ratkaisua ei olisi mahdollista tehdä yhden ja saman määräajan puitteissa. Myöskään silloin, jos pyyntö tehdään lähellä pisimmän määräajan umpeutumista (siis alkuperäisen pyynnön vireille tulosta lukien laskettuna), valituskelpoista ratkaisua voisi tosiasiaa olla hyvin vaikea saada tehdyksi yhden ja saman määräajan puitteissa. Sen sijaan, jos ensivaiheen ratkaisu saadaan tehtyä esimerkiksi kahden viikon kuluessa ja henkilö sen tiedoksi saatuaan heti pyytää valituskelpoista päätöstä, koko asiakirjapyyntöasia voisi oikeusasiamiehen mielestä hyvinkin olla saatavissa päätökseen kuukauden mittaisen kokonaiskäsittelyajan puitteissa. Ainakin siihen pyrkiminen olisi perusteltua siihen nähden, että julkisuuslain esitoissa käsittelyn riipeyden merkitystä on eri yhteyksissä korostettu.

Määräaikoja koskevaa sääntelyä on siten oikeusasiamiehen mielestä mahdollista tulkita niin, että valituskelpoisen päätöksen pyytäminen ensi vaiheen asiakirjapyyntöön annetun kieltäytymisen jälkeen lähtökohtaisesti laukaisee viranomaisessa uusien julkisuuslain tarkoittamien määräaikojen kulumisen. Tämän tulkinnan ongelma piilee kuitenkin siinä, että asiakirjapyyntöä kokonaiskäsittelyaika voisi muodostua pisimmillään kahdeksi kuukauden mittaiseksi, mitä ei voida pitää kohtuullisena siihen nähden, että julkisuutta ja salassapitoa koskevat kysymykset tulee ratkaista lain mukaan ”mahdollisimman pian”. Joka tapauksessa on oikeusasiamiehen mielestä lähdettävä vähimmillään siitä, että valituskelpoisen päätöksen antaminen ei voi kestää ainakaan kauemmin kuin mitä asian käsittelemisen määräajoista on julkisuuslaissa nimenomaisesti säädetty.

Oikeusasiamies totesi myös, että ensi vaiheen käsittelyyn kulunut aika on aiheellista ottaa huomioon toisen vaiheen ratkaisua tehtäessä niin, että asian kokonaiskäsittelyaika ei muo-

dostu kohtuuttomaksi. Näin ollen vain äärimmäisen poikkeuksellisesti voisi tulla kyseeseen se, että myös valituskelpoisen päätöksen aikaansaaminen veisi erikseen vielä julkisuuslaissa säädetyn enimmäisajan.

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan (5374/4/15, 5.12.2016) esittänyt käsityksensä, että viranomaisten asiakirjojen saatavuus ja sähköisen asioinnin myötä myös niiden kysyntä asiakirjapyyntöjen muodossa on merkittävästi lisääntynyt. EOA:n mukaan arkistolain muutosesityksessä todettuja tosiasiallisia vaikeuksia toteuttaa asiakirjapyyntöjä lainmukaisessa määräajassa voi esiintyä muissakin viranomaisissa. Asiakirjapyyntöjen toteuttamisen työläyttä lisää erityisesti se Suomessa omaksuttu julkisuuslain 10 §:stä ilmenevä periaate, että kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta. Oikeusasiamiehen käsityksen mukaan julkisuuslakia säädettäessä ei ehkä osattu täysin ennakoida asiakirjapyyntöjen käsittelyn enenevää työläyttä. Tämä koskee erityisesti sellaisia viranomaisia, joiden asiakirjoihin tyypillisesti sisältyy osittain salassa pidettäviä tietoja. Koska viranomaisen pitäisi voida toimia lainmukaisesti kaikissa tilanteissa, EOA:n mielestä määräaika sääntely voisi ääritapauksissa olla arkistolain muutoksessa ehdotettua väljempääkin. Vastaavasti ääritapauksissa ajateltavissa voisi olla viranomaisen mahdollisuus rajata tietopyynnön toteuttamista tietyillä edellytyksillä pyynnön laajuuteen vaikuttavassa, esimerkiksi ajallisessa suhteessa. Tämä tosin voi olla ongelmallista perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja talenteesta. Koska viranomainen voi saada tietopyyntöjä, joita ei voida käytännössä toteuttaa, mielestäni jonkinlaisen rajauksen mahdollisuutta voitaisiin kuitenkin harkita. Julkisuusperiaatteen asianmukaista toteuttamista voitaisiin määräjän pidentämistilanteissa ja mahdollisissa tietopyynnön rajoittamistilanteissa EOA:n näkemyksen mukaan turvata viranomaisen päätöksen valituskelpoisuudella.

Työryhmän raportin liitteenä on selvitys, josta ilmenee, että julkisuuslain ja hallintolain sääntelyn suhde on osittain tulkinnanvarainen. Julkisuuslain 14 §:ssä säädetty tietopyynnön käsittelyä koskeva sääntely ja siihen liittyvä muutoksenhakua koskeva sääntely eivät ole yhtenäisiä. *Lainsäädännössä oleva epäselvä sääntely tietopyyntöjen käsittelystä on omiaan lisäämään erilaisten menettelytapojen syntyminen eri viranomaisiin.* Myös oikeuskirjallisuudessa esitetyt tulkinnat hallintolain säännösten soveltamisesta tietopyynnön ensivaiheen käsittelyssä lisäävät epätietoisuutta siitä, mitä säännöksiä missäkin vaiheessa tietopyyntöjen käsittelyssä sovelletaan. Julkisuuslain säännökset ovat erityissääntelyä suhteessa hallintolakiin.

Lainsäädäntöä tulisi kehittää siten, että julkisuuslain tietopyyntöjen käsittelyä koskeva sääntely sekä siihen liittyvää muutoksenhakumenettelyä selkeytetään. Tietopyyntöjen käsittelyprosessin pitää tukea nopeaa tiedonsaantia ja olla niin selkeä, ettei se aiheuta tietopyyntömenettelyä koskevaa tulkinnanvaraisuutta. Riittävästä oikeusturvasta on huolehdittava silloin, kun tiedonsaantiin liittyy eri intressien punnintaa salassa pidettävien ja harkinnanvaraisesti annettavien muiden tietoaaineistojen osalta. Laajoihin tietoaaineistoihin kohdistuvien tietopyyntöjen käsitte-

lyssä, jossa kysymys on eri intressien punninnasta, on varattava riittävästi aikaa asian käsittelemiseksi. Poikkeustapauksissa kuukausi voi olla tähän liian lyhyt aika.

5.7.4 Tutkimustiedon hyödyntäminen

Tiedonhallintalakityöryhmän toimeksiannon mukaan tiedonhallinnan kehittämisen yhtenä tavoitteena on edistää tutkijoiden mahdollisuutta hyödyntää rekistereissä olevia tietoja tutkimustyössään hyvän tieteellisen käytännön mukaisesti. Tämän vuoksi valtiovarainministeriön tuli teettää yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa tutkijoiden tarpeista lähtevä tavoitetilän kuvaus, jossa määritetään periaatteelliset lähtökohdat sille, että tutkimusta voidaan tehdä joustavasti ja kustannustehokkaasti. Lisäksi tuli selvittää tavoitetilän vaatimat toteuttamisvaihtoehdot ja niiden kustannukset sekä esittää selvityksen perusteella eri näkökohdat huomioon ottava vaihtoehto, sen vaatimat kehittämishankkeet ja lainmuutokset.

Lähtökohdat tiedon hyödyntämiselle

Suomessa rekisteritutkimuksen mahdollisuudet ovat erinomaiset. Laadukkaita rekistereitä on paljon, lainsäädäntö sallii rekisteritietojen käytön tutkimustarkoituksiin ja tunnuksilla voidaan liittää eri rekistereissä olevia tietoja toisiinsa. Rekistereiden etäkäyttöjärjestelmillä on jo vuosia edistetty rekisteritietojen tutkimuskäyttöä.

Tietoja hyödyntävien tutkijoiden tarpeet ovat yksiselitteiset: He haluavat hyödyntää olemassa olevia tietoja nopeasti, monipuolisesti, helposti ja mahdollisimman pienin kustannuksin.

Käytännössä tietojen hyödyntäminen tutkimustarkoitukseen ei kuitenkaan toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Kokonaiskuva rekisteritiedon hyödyntämisestä on sirpaleinen eikä tutkijoiden tarpeita ole laajasti selvitetty. Julkisen hallinnon tiedonhallinnan tila on hajanainen, minkä vuoksi tietojen yhdistely ja saaminen tutkijoiden käyttöön on teknisesti hidas ja kallista. Vaikka avointa tietoa on edistetty, salassa pidettävän tiedon osalta lainsäädäntö on edelleen sekava ja epäyhtenäinen.

Jokainen viranomainen päättää itse aineistojensa antamisesta tutkimuskäyttöön. Vaikka lainsäädännön lähtökohtana on tietojen hyödyntäminen tutkimustarkoituksiin, käytännössä sekä yleis- että erityislainsäädäntö rajoittaa usein tietojen luovuttamista. Lakeja tulokitaan vaihtelevasti, mutta pääosin tiukasti. Rekisterien hyödyntämiseen on luotu virastokohtaisia käytäntöjä.

Nykytilanteen ongelmien vuoksi päätöksenteon tueksi ei myöskään saada laadukasta tutkimustietoa riittävän nopeasti ja niin, että tutkimuksessa voitaisiin hyödyntää kotimaista

aineistoa. Erityisesti valtioneuvoston kanslian kilpailuttamissa tutkimushankkeissa aikataulut ovat niin lyhyet, että hankkeissa joudutaan usein tukeutumaan vanhojen tutkimusten ja tietojen uudelleen paketointiin. Hyviä rekisteriaineistoja ei ehditä eikä voida hyödyntää. Pahimmillaan ongelmat heijastuvat tutkimusten laatuun ja vaikuttavuuteen.

Voimassa oleva lainsäädäntö

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan tieteellisessä tutkimuksessa voidaan käyttää kaikkia rekisteritietoja, myös arkaluonteisia henkilötietoja. Edellytyksenä on, että rekisterien käyttö perustuu asianmukaiseen tutkimussuunnitelmaan ja tutkimuksella on vastuullinen johtaja tai siitä vastaava ryhmä.

Viranomainen päättää kuitenkin salassa pidettävien tietojen antamisesta tapauskohtaisesti harkintansa mukaan. Edellytyksenä on, tutkimuksen jälkeen henkilörekisteri hävitetään, arkistoidaan tai muutetaan sellaiseen muotoon, ettei tiedon kohde ole niistä tunnistettavissa.

Vuonna 2018 voimaan tuleva EU:n tietosuoja-asetus laajentaa tieteellisen tutkimuksen käsitettä. Sen mukaan tieteelliseksi tutkimukseksi katsotaan myös teknologian kehittäminen ja esittely sekä yksityisin varoin rahoitettu tutkimus. Tietosuoja-asetuksessa säädetään kuitenkin tieteellisen tutkimuksen osalta vain rekisteröidyn oikeuksista. Tämän vuoksi jatkossa on tärkeää määritellä, kuka on tutkimushankkeessa rekisterinpitäjä, johon voidaan kohdistaa muun ohella sanktioita. Asetuksessa todetaan vain, että ratkaisevaa on se, kuka määrittelee tieteellisen tutkimuksen osalta henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen ja keinot.

Perustuslaki

Suomen perustuslain (731/1999) 16 §:n 3 momentin mukaan tieteiden, taiteiden ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tieteiden vapauden kuuluu sen harjoittajan oikeus valita tutkimusaiheensa ja -menetelmänsä. Tieteiden suuntautumisen tulee toteutua ensisijaisesti tieteellisen yhteisön itsensä harjoittaman tieteiden kritiikin kautta. Tieteiden, taiteiden ja ylimmän opetuksen vapautta suojaa myös lakiin perustuva yliopistojen ja korkeakoulujen itsehallinto.

Henkilötietolaki

Henkilötietolain (523/1999) mukaan henkilötietojen käsittely tieteellistä tutkimusta varten edellyttää henkilötietolain mukaista käsittelyperustetta. Henkilötietolain 7 §:n mukaan henkilötietoja saa käyttää tai muutoin käsitellä vain tavalla, joka ei ole yhteensopimaton henkilötietolain 6 §:ssä tarkoitettujen käsittelyn tarkoitusten kanssa. Myöhempää henkilö-

tietojen käsittelyä historiallista tutkimusta taikka tieteellistä tai tilastotarkoitusta varten ei kuitenkaan pidetä yhteensopimattomana alkuperäisten käsittelyn tarkoitusten kanssa.

Henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittely on kielletty. Henkilötietolain 12 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittelykielto ei kuitenkaan estä tietojen käsittelyä historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia varten. Henkilötietolain 13 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan henkilötunnusta saa käsitellä historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia varten. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan historiallisessa ja tieteellisessä tutkimuksessa sekä tilastoinnissa rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on yleensä välttämätöntä ainakin henkilörekistereitä yhdistettäessä.

Henkilötietolain 14 §:n mukaan historiallista tai tieteellistä tutkimusta varten saa henkilötietoja käsitellä, jos:

- 1) tutkimusta ei voi suorittaa ilman henkilön yksilöintiä koskevia tietoja ja jos rekisteröityjen suostumusta ei tietojen suuren määrän, tietojen iän tai muun sellaisen syyn vuoksi ole mahdollista hankkia;
- 2) henkilörekisterin käyttö perustuu asianmukaiseen tutkimussuunnitelmaan ja tutkimuksella on vastuullinen johtaja tai siitä vastaava ryhmä;
- 3) henkilörekisteriä käytetään ja siitä luovutetaan henkilötietoja vain historiallista tai tieteellistä tutkimusta varten sekä muutoinkin toimitaan niin, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot eivät paljastu ulkopuolisille; sekä
- 4) henkilörekisteri hävitetään tai siirretään arkistoitavaksi tai sen tiedot muutetaan sellaiseen muotoon, ettei tiedon kohde ole niistä tunnistettavissa, kun henkilötiedot eivät enää ole tarpeen tutkimuksen suorittamiseksi tai sen tulosten asianmukaisuuden varmistamiseksi.

Henkilötietolain 35 §:n 2 momentin mukaan henkilörekisteri, joka on tieteellisen tutkimuksen kannalta tai muusta syystä merkityksellinen, voidaan siirtää korkeakoulun taikka tutkimustyötä lakisääteisenä tehtävänä suorittavan laitoksen tai viranomaisen arkistoon, jos kansallisarkisto on antanut siihen luvan.

Julkisuuslaki

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) annetun lain 27 §:n 1 momentin mukaan arkistolaissa (831/1994) säädetyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetyistä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjan saaneen on annettava kirjallinen

sitoumus siitä, ettei hän käytä asiakirjaa sen henkilön vahingoksi tai halventamiseksi, jota asiakirja koskee, tai hänen läheisensä vahingoksi tai halventamiseksi taikka sellaisten muiden etujen loukkaamiseksi, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista. Julkisuuslain 28 §:n mukaan viranomaisen voi, jollei lailla toisin säädetä, antaa yksittäistapauksessa luvan tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Lupaa harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Jos asiakirjaan sisältyvät tiedot on annettu viranomaiselle sen suostumuksella, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, lupaa ei saa antaa vastoin suostumuksessa tiedon käytölle ja luovutukselle asetettuja ehtoja. Jos lupa tarvitaan usean saman ministeriön alaisen viranomaisen asiakirjasta, luvasta päättää ministeriö asianomaisia viranomaisia tarvittaessa kuultuaan. Tällainen lupa voidaan antaa määräajaksi, ja siihen on liitettävä yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi tarpeelliset määräykset. Lupa voidaan peruuttaa, milloin siihen harkitaan olevan syytä.

Julkisuuslain 28 §:n sisältämä lupaharkinta sisältää osaksi oikeusharkintaa ja osaksi tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kysymys siitä, loukkaako tiedon antaminen niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty, on oikeusharkintaa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan oikeudelliset edellytykset puuttuvat esimerkiksi silloin, kun hakijan kykyä suojata saamansa tiedot voidaan perustellusti epäillä. Viranomaisen on myös varmistettava, ettei tietojen antaminen johda tietosuojalainsäädännön vastaiseen rekisterinpitoon tai tietojen käyttöön.

EU:n tietosuoja-asetus

Nyt voimassa olevaan henkilötietolakiin verrattuna tietosuoja-asetus eroaa tieteellisen tutkimuksen osalta vain siinä, että tutkimussuunnitelman ja vastuullisen johtajan tai ryhmän lisäksi edellytetään, että tutkimuksessa noudatetaan tieteellisen tutkimuksen tunnustettuja eettisiä periaatteita. Arkaluonteisten tietojen osalta edellytetään lisäksi, että luovutuksen saaja on laatinut tietosuoja-asetuksen mukaisen tietosuojaa koskevan vaikutustenviannon.

Tutkimuskäyttöä edistäviä toteuttamisvaihtoehtoja

Kansallisten rekisterien tutkimuskäyttöä ja tutkijoiden toimintamahdollisuuksia on jo pitkään pyritty parantamaan. Kansallista, tutkijoita kattavasti palvelevaa digitaalista palvelua ei ole vielä saatu rakennettua, josta tutkimuslupapyyntö voitaisiin jakaa keskitetysti eri viranomaisten käsiteltäviksi.

Vuonna 2003 Stakes, Kansanterveyslaitos, Kela ja työterveyslaitos perustivat Rekisteritutkimuksen tukikeskuksen eli ReTkin, joka käynnistettiin Suomen Akatemian vuosina 2003–2005 antamalla starttirahalla. Vuoteen 2014 asti toiminta sai rahoitusta eri lähteistä. ReTki oli tutkimusinfrastruktuuri, jonka tavoitteena oli edistää kansallisten rekisterien tutkimuskäyttöä. Tarkoitus oli jakaa tietoa siitä, mitä rekistereitä on olemassa, ja miten saataisiin helpotettua rekisterien käyttöä. Vuosina 2009–2011 ReTkissä pilotoitiin opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamaa rekisteritietojen etäkäyttöjärjestelmää (Micro Data Remote Access System MIDRAS), joka oli rakennettu yhdessä Tieteen tietotekniikkakeskus CSC:n kanssa. Tarkoitus oli vuonna 2015 siirtää ReTkin palvelut uuteen rakenteilla olevaan kansalliseen rekisteri- ja mikroaineistojen tutkijapalveluun.

Vuonna 2008 Tilastokeskus alkoi kehittää online-etäkäyttöpalvelua tutkijoita varten.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti vuonna 2009 poikkihallinnollisen Tutkimuksen tietoa-aineistot -selvityshankkeen kartoittamaan ja koordinoimaan julkisin varoin tuotettujen tietoa-aineistojen ja tietovarantojen hyödyntämisen tehostamista. Selvityksen mukaan tietoa-aineistojen laajemmalle hyödyntämiselle aiheuttaa haasteita erityisesti maksuperustelaki ja tilastolakiin liittyvät tietosuojakysymykset.

Valtioneuvoston asettama Arjen tietoyhteiskunnan neuvottelukunnan vuonna 2010 hyväksymän strategian ”Tuottava ja uudistuva Suomi – Digitaalinen agenda vuosille 2011–2020” mukaan laadukkaita ja laajoja tietovarantoja tulee hyödyntää nykyistä paremmin. Valtiovarainministeriön työryhmä selvitti vuosina 2010 ja 2011, miten tietovarannot oli mahdollista ja tarkoituksenmukaista saada laajasti käyttöön. Valtioneuvosto antoi vuonna 2011 periaatepäätöksen julkisen sektorin digitaalisten tietoa-aineistojen saatavuuden parantamiseksi ja uudelleenkäytön edistämiseksi.

EU:n tilastoasetuksen (EY) N:o 223/2009 mukaan tilastoviranomaiset voivat myöntää tutkijoille käyttöoikeuden sellaisiin salassa pidettäviin tietoihin, joiden perusteella tilastoyksiköt on mahdollista tunnistaa ainoastaan välillisesti. Asetuksen johdanto-osassa veloitetaan myös edistämään tieteellistä tutkimusta. Nämä säännökset eivät sisältyneet silloin voimassa olleeseen tilastolakiin.

Valtiovarainministeriön rekisteriaineistojen etäkäyttöjärjestelmien yhteiskehittämisen työryhmässä (TURE, VM069:00/2010) tutkittiin vuosina 2010 ja 2011 mahdollisuutta kehittää Tilastokeskuksen ja MIDRAS-projektin etäkäyttöhankkeita yhdessä, selvittää ja tehdä ehdotus etäkäyttöjärjestelmien hallintomalliksi sekä järjestelmien toteuttamisen ja ylläpidon resursoinniksi ja rahoittamiseksi. Tavoitteena oli, että Suomessa tarjotaan hallinnollisten aineistojen sekä tilastorekisterien ja -aineistojen tietoja tutkijoille yhtenäisen etäkäyttöjärjestelmän kautta, joka olisi osa kansallista e-infrastruktuuria. Työryhmä totesi, että rekisteritutkijan etäkäyttöympäristön pysyvään toimintaan tarvitaan hallinnollinen toimija (vi-

ranomainen), joka vastaa palvelun kehittämisestä, toiminnasta ja sopimuksista sekä toimii tietoteknisten palvelujen tilaajana. Työryhmä ei kuitenkaan päässyt yhtenäiseen näkemykseen hallinnollisesta toimijasta ja ehdotti väliaikaisena ratkaisuna MIDRAS-mallin etätyöpöytäympäristön kehittämistä. Vuonna 2013 oli tavoite päästä pysyvään toimintamalliin.

Valtiovarainministeriön tilastolakityöryhmässä selvitettiin vuosina 2010 ja 2011 mahdollisuuksia edistää tilastotarkoituksia varten kerättyjen tietojen hyväksikäyttöä tieteellisissä tutkimuksissa ja yhteiskuntaoloja koskeissa tilastollisissa selvityksissä. Kritiikkiä oli tullut etenkin tutkijayhteisöltä, joka oli kokenut tilastolain liian rajoittavaksi tietojen saatavuuden kannalta. Tulkintalinjauksia pidettiin hyvin tiukkoina ja epäyhtenäisinä sekä yksinomaan tilastosalaisuutta painottavina. Tilastolain muutoksilla (361/2013) annettiin tilastoviranomaiselle oikeus rakentaa julkiseen käyttöön tarkoitettuja tietokantoja. Lisäksi sallittiin tilastotietojen luovuttaminen tieteelliseen tutkimukseen, vaikka tiedoista voisi välillisesti tunnistaa yksittäisiä henkilöitä. Eduskunnassa lakiin lisättiin vielä säännös, jonka mukaan tilastoviranomainen voi luovuttaa toiselle tilastoviranomaiselle tutkimusaineiston teknistä muodostamista varten.

Tilastokeskus ja Kansallisarkisto aloittivat vuonna 2014 Suomen Akatemian rahoittamana yhteishankkeen nimeltään Kansallinen rekisteri – ja mikroaineistojen tutkijapalvelu Finnish Microdata Access Services FMAS. Palvelun piti olla käytössä vuoden 2015 lopulla. Hanke sai kuitenkin rahoitusta vain suunnittelutyöhön 400 000 euroa vuodelle 2014. Kela myönsi Kansallisarkistolle jatkorahoitusta vuoteen 2016 asti, mutta se mahdollisti vain lupapalvelun toteutuksen.

Palvelun tarkoituksena oli helpottaa kaikkien rekisteritietojen ja tilastotietojen tutkimuskäyttöä poikkihallinnollisesti. Tutkimuspalvelu koostui neljästä keskenään yhteen toimivasta palvelusta, jotka yhdessä tarjosivat yksikanavaisen väylän tutkimuksen suunnittelusta aineiston analysointiin:

- 1) Tilastokeskuksen aineistokatalogi eli metatietojen hakupalvelu
- 2) Kansallisarkiston käyttö lupien sähköinen hakupalvelu eri viranomaisilta (1 haku-
mus/1 tutkimus)
- 3) Tilastokeskuksen etätyöpöytä käyttö lupiin perustuvien aineistojen yhdistelyyn ja
analysointiin
- 4) Kansallisarkiston informaatio- ja tukipalvelu

Valtiovarainministeriö käynnisti uudelleen tilastolain uudistamisen vuonna 2015 (VM048:00/2015). Yhtenä tavoitteena oli arvioida, tulisiko tilastolaissa säätää Tilastokeskuksen tehtäväksi kansallisen etäkäyttöjärjestelmän ylläpitäminen ja kehittäminen. Työryhmä ei kuitenkaan saavuttanut asiassa yksimielisyyttä eikä työryhmä esittänyt tilastolain muuttamista.

Vuonna 2016 Kansallisarkisto käynnisti uuden hankkeen jatkamaan FMAS-hankkeessa aloitettua sähköisen käyttöluupalvelun sekä informaatio- ja tukiportaalin suunnittelua ja toteutusta. Hanke rajoittuu hyvinvointi- ja terveystietoja sisältäviin viranomaisrekistereihin ja tilastoaineistoihin. Tietojen käyttökohteena ovat tutkimuksen lisäksi päätöksentekoa tukevat ja kaupalliset tarkoitukset. Tavoitteena on saada hanke valmiiksi syksyyn 2017 mennessä. Hanke on osa Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran ISAACUS-hankekokonaisuutta, jossa pohjustetaan hyvinvointitiedon kokoamiseen ja koordinointiin keskittyvän palveluoperaattorin perustamista Suomeen.

Hankkeessa valmistuu sähköinen käyttöluupalvelu sekä informaatio- ja tukiportaali:

- Sähköisen käyttöluupalvelun avulla tutkija voi hakea ”yhden sähköisen luukun” kautta käyttöluvan monen eri aineiston tietojen käyttöön usealta eri viranomaiselta. Lupapalvelu toimii myös hakemusasiakirjojen arkistona.
- Informaatio- ja tukiportaali on uusi verkkosivusto, josta saa tietoa rekisterien ja muiden aineistojen tarjoamista mahdollisuuksista tutkimukselle ja kehittämiselle. Lisäksi portaaliin kootaan tietoa siitä, miten arkaluonteisia ja salassa pidettäviä tietoja saa erilaisiin käyttötarkoituksiin.
- Lisäksi kehitetään pilottiversio sähköisestä palvelusta lääketieteellisen tutkimuksen edellyttämään eettiseen ennakkoarviointiin.

Tilastokeskuksen etäkäyttöjärjestelmä on nyt pääosin toimiva, mahdollistaa kontrollin ja sen käyttö lisääntyy koko ajan. Yksityiskohtaisia aineistoja ei anneta tutkijan omalle koneelle, mutta aineiston jatkokäyttö on uuden luvan perusteella sallittua. Tuntihinta on 110 euroa ja tutkijan lasku on harvoin yli 3 000 euroa, kun aikaisemmin se saattoi olla 10 000–15 000 euroa. Tutkijapalvelun mediaani käsittelyaika on 77 työpäivää, mitä pitkittävät puutteelliset käyttöluulahakemukset, joista joudutaan neuvottelemaan tutkijan kanssa. Käsittelyaikoja pitkittävät myös pyynnöt, joihin ei voida suostua. Tilastokeskus saa tutkijapalveluun budjettirahaa vuosittain 800 000 euroa vuodessa ja perii tutkijoilta noin 600 000 euroa vuodessa, kun Ruotsissa ja Tanskassa tutkija maksaa vain saamastaan aineistoista. Kansallinen palvelu edellyttäisi lisärahoitusta vuosittain noin 200 000 – 300 000 euroa.

Sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Tekes, Suomen Akatemia ja terveysalan toimijat julkistivat vuonna 2014 yhteisen terveysalan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kasvustrategian. Strategian tavoitteena on tehdä Suomesta kansainvälisesti tunnettu terveysalan tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan, investointien ja uudenliiketoiminnan edelläkävijämaa. Vuonna 2016 hyväksyttiin ministeriöiden yhteinen tiekartta vuosille 2016–2018. Tiekartan tavoitteena on muun ohella jatkaa Sote-tieto hyötykäyttöön -strategiaa 2020:n toimeenpanoa sekä uudistaa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastiedon toissijaista käyttöä koskeva lainsäädäntö.

Lainsäädännön tarkoituksena on säätää Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle (THL) oikeus toimia hyvinvointitietojen lupaviranomaisena. Niihin liittyvä palvelutoiminta keskitettäisiin myös THL:ään. Lakiluonnos oli lausunnolla vuonna 2016 ja se on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2017. Lähtökohtana on, että keskitetty kansallinen infrastruktuuri ja lupaviranomaisen palvelut edistävät sosiaali- ja terveystietojen hyödyntämistä. Keskitettyä mallia on tarkoitus käyttää vain STM:n hallinnonalalla silloin, kun tarvitaan tietoa useista rekistereistä. Muuten tieto haetaan suoraan rekisterinpitäjältä.

Tutkijoiden ilmaisemia haasteita

Tutkijoiden mukaan tiedonhankintaa helpottaisi yksi kanava, jonka kautta kaikki keskeiset rekisterinpitäjät voisivat luovuttaa yleisimmin käytettävät rekisteritiedot eikä tutkijoiden tarvitsisi pyytää erikseen lupaa jokaiselta rekisterinpitäjältä. Tavoitteena tulisi olla tutkijan tietojen hyödyntämisen kannalta mahdollisimman yksinkertainen malli, selvät ohjeet sekä tutkijoille riittävästi ohjausta ja oikeudellista tukea.

Tieteellisessä tutkimuksessa lainsäädäntö, rahoitus, viranomaisten tulkinnot tai käytännöt eivät saisi asettaa esteitä tiedon monipuoliselle hyödyntämiselle. Tieteellisen tutkimuksen kustannusten alentamiseksi ja tiedon keruun helpottamiseksi lupaprosessin pitäisi olla yhdenmukaistettu, automatisoitu, aineistojen monikäyttöisiä ja luvan riittävän väljä. Julkisen hallinnon tietovarantojen metatiedot pitäisi kuvailla yksityiskohtaisesti ja yhtenäisesti.

Tietojen hyödyntämisen kannalta ongelmana on nyt se, että jokainen rekisterinpitäjä päättää itsenäisesti tietojen luovuttamisesta. Reaaliaikaista tietoa ei ole saatavilla, kaikki tieto ei ole sähköisessä muodossa tai tietoja ei edes haluta luovuttaa tutkijalle, mitkä kaikki hidastavat tietojen luovuttamista. Kansainvälisissä tutkimushankkeissa ulkomainen tutkija ei voi edes päästä Tilastokeskuksen etäkäyttöympäristöön sisälle. Tutkija joutuu nyt lähettämään lupapyyntönsä jokaiselle rekisterinpitäjälle ja muodollisuudet ovat tutkijoille ongelmallisia, koska on erilaisia hakemuksia, menettelyjä, prosesseja ja suostumuksia.

Tutkijoiden kannalta lupaprosessi koetaan hankalaksi ja hitaaksi, vaikka tilanne on parantunut. Usein tutkija ei hankkeen alussa pysty tarkkaan määrittelemään, mitä tietoja tarvitsee tutkimusta varten, mistä tietoja voi saada, missä vaiheessa tiedot on arkistoitava tai hävitettävä tai, voiko tietoja käyttää myös seuraavissa tutkimushankkeissa. Tutkija joutuu pyytämään ja päivittämään lupaa useita kertoja. FMAS-hankkeen ongelma oli se, että tietovarannoissa oli raakadataa, mikä ei ole suoraan käytettävissä. Tutkijalle ei riitä metatietojen kerääminen, vaan on voitava jalostaa tietoa tutkimuksen käyttöä varten. Tilastokeskuksen tieto on pääosin suoraan käytettävissä, mutta tieto on noin kolme vuotta vanhaa.

Tutkijoiden näkökulmasta tavoitteena tulisi olla, että tiedon hinnoittelu ei estä tietojen hyödyntämistä tieteellisessä tutkimuksessa. Koska tietojen monipuolinen hyödyntäminen

on kansallisessa intressissä, etäkäyttöjärjestelmän ja tietojen keräämisen kustannukset pitäisi maksaa virastoille valtion varoista. Yliopistojen ja korkeakoulujen tutkimushankkeissa osa rahoituksesta joudutaan nyt varaamaan aineistojen hankintaan, mikä vaikeuttaa etenkin nuorten tutkijoiden osalta rekisteriaineistojen hyödyntämistä. Sektoritutkimuslaitoksissa tutkija voi usein käyttää laitoksen hankkimia ja rahoittamia pysyviä aineistoja.

Lisäksi tarvitaan selkeä linjaus siitä, rakennetaanko tietojen hyödyntäminen vain etäkäyttöjärjestelmän varaan, miten varmistetaan reaaliaikaisen tiedon saatavuus, kuka vastaa tietojen yhdistämisestä, millä edellytyksillä tietoja voidaan säilyttää hankkeen loppumisen jälkeen, ja millä perusteella otosaineistoja saa luovuttaa edelleen.

Työryhmän ehdotukset toimenpiteiksi

Tutkijoiden tilanteen parantaminen edellyttää, että tieteellisessä tutkimushankkeessa voidaan hyödyntää tietoja monipuolisesti, helposti ja kohtuullisin kustannuksin. Tavoitteen seen voidaan edetä osaratkaisuilla ja eri vaihtoehdoilla.

Nykymuotoinen tietoaaineistojen käytön lupaprosessi tulisi kuvata, yhdenmukaistaa kaikkia viranomaisia kattavaksi palveluksi ja automatisoida aina hakemuksesta päätökseen ja sen tiedoksi saattamiseen asti. Palvelussa tutkija voisi jättää yhden lupapyyntönsä koskien kaikkia tarvitsemiaan viranomaisten tietoaaineistoja ja saada kokonaisuudesta yhden lupapäätöksen. Sääntelyn tulisi koskea yhteisen lupapalvelun käytön velvoittamista kaikilla viranomaisilla. Lupaprosessille tulee myös säätää erikseen yhtenäinen enimmäiskäsittelyaika tieteellisen tutkimuksen vapauden ja julkisuusperiaatteen turvaamiseksi.

Julkisen viranomaisten tulisi kuvattava hallussaan olevat tietoaaineistot ja niiden metatiedot. Ensisijaisesti tässä on kyse nykyisen lainsäädännön toimeenpanon vahvistamisesta. Mikäli selvityksen kohteena olevia säädöksiä muutetaan, täytyy kuvausvelvoite huomioida ja täsmentää tulevassa lainsäädännön uudistuksessa.

Aineistojen käytön rahoitusongelman ratkaisemiseksi voitaisiin parantaa yliopistoissa, korkeakouluissa ja julkisin varoin rahoitetuissa tutkimuslaitoksissa toimivien tutkijoiden asemaa säätämällä viranomaisille lakisääteinen velvollisuus luovuttaa tieteellisessä tutkimuksessa tarvittavat tiedot, jos tutkimuksen rekisterinpitäjänä on yliopisto, korkeakoulu tai julkisesti rahoitettu tutkimuslaitos. Tiedon hyödyntämistä voitaisiin edistää korvaamalla näissä tutkimushankkeissa valtion varoista tilastoviranomaisille, rekisterinpitäjille ja muille tietoaaineistojen luovuttajille ne tietoaaineistojen käyttöön saattamisesta aiheutuneet kustannukset, jotka nyt peritään tutkijoilta. Näin varmistetaan, että tietoaaineistojen luovuttajilla on riittävät resurssit tutkijoiden nopeaan palvelemiseen.

Yleisellä tasolla samansuuntainen tavoitteen saavuttamista edistäisi, mikäli viranomaiset saattaisivat tietovarantonsa omana palvelunaan muiden osapuolten käyttöön myös massamuotoisesti kansallisen palveluarkkitehtuurin mukaisesti. Näin lähes kaikki tietoluovutukset olisivat vakiomuotoisia ja yhden teknisen rajapinnan kautta käytössä. Tutkijat saisivat käyttöönsä yhdestä rajapinnasta eri viranomaisten tiedot lupaehdon mukaisesti. Toimenpiteenä tarvittaisiin täsmentämistä mahdolliseen tulevaan säädös kokonaisuuteen ja toisaalta tietoja hallitsevien virastojen rahoituksen lisäämisen tietojen käyttöön saattamisen investointivaiheeseen ja toisaalta tulevaan ylläpitoon. Tämä merkinnee ensisijaisesti rahoituksen siirtoa viranomaisilta toisille.

Vaihtoehtona on EU:n tietosuoja-asetuksen mukaisesti joko yksittäinen tutkija tai yliopisto/korkeakoulu/julkisin varoin rahoitettu tutkimuslaitos rekisterinpitäjäksi. Selkeyden vuoksi kansallisessa lainsäädännössä voitaisiin säätää, että jatkossa yliopisto, korkeakoulu ja julkisin varoin rahoitettu tutkimuslaitos on tutkimushankkeissa EU:n tietosuoja-asetuksen mukainen rekisterinpitäjä ja vastaa tiedon uudelleen käytöstä. Valinta olisi perusteltu, koska tutkimushankkeet tehdään pääsääntöisesti yliopiston, korkeakoulun tai tutkimuslaitoksen lukuun, joka myös kantaa niistä työnantajana vastuun. Tietosuoja-asetuksen mukaan laitos joutuu dokumentoimaan vastuunsa ja siten varmentamaan, että asiat on hoidettu asianmukaisesti. Samalla laitos toimisi myös aineistojen hankkijana ja aineistojen käyttöluvan saajana. Tämä vaihtoehto mahdollistaisi myös yliopistoille, korkeakouluille ja tutkimuslaitoksille riittävät käyttö- ja omistusoikeudet tutkimustuloksiin.

Vaihtoehto vastaisi EU:n WP 29:n ja tietosuojavaltuutetun tulkintaa. Poikkeustapauksessa, tapauskohtaisen harkinnan perusteella, tutkija voisi olla rekisterinpitäjä ja tutkijan vapautteen perustuen hoitaa aineiston hankinnan ja lupien hakemisen kuten nykyisin.

Tässä mallissa tutkimuslaitos arvioisi yhdessä tutkijan kanssa, mitä tietoja ja rekistereitä tutkimuksessa tarvitaan sekä tarjoaisi tutkijalle riittävät muut palvelut mm. lupamenettelyn ja tiedonhallintaan järjestämisen. Viranomaisen lupaprosessia ei enää tarvittaisi laitokselle jo kertaalleen luovutettuun tietoon. Laitos olisi tutkimusaineistojen omistaja ja sillä olisi lakisääteinen oikeus säilyttää tutkimusaineistoja ja tarjota niitä jatkokäyttöön. Tekijänoikeudet hoidettaisiin jatkossakin sopimuspohjaisesti. Lisäksi tulisi arvioida, miten varmistetaan kotimaisen ja ulkomaisen tiedon yhdistäminen ja hyödyntäminen.

5.7.5 Tietojen luovuttaminen hyödynnettäväksi kehitys- ja innovaatiotoimintaan

Rekistereissä oleva tieto on Suomessa poikkeuksellisen kattavaa, laadukasta ja pitkiä aikasarjoja käsittävää. Tällaisen tiedon saaminen yleisesti hyödyttävään kehitys- ja innovaatio-

toimintaan voisi olla merkittävä kilpailukykytekijä. Kaiken kaikkiaan kyse on merkittävästä yleisestä edusta.

Tietojen luovuttamisen käytännöt eivät kuitenkaan ole juurikaan kehittyneet 2000-luvulla, vaan ne heijastelevat aikaa ennen digitalisaatiota. Jotta suomalaisissa rekistereissä oleva tietopääoma voitaisiin saada rekisteröityjä, yrityksiä ja julkista sektoria hyödyttävään käyttöön, on välttämätöntä kehittää luovutuskäytäntöjä ja niihin liittyviä ajatusmalleja. Kaikki rekistereissä olevat tiedot eivät välttämättä kaipaa samantasoista suojelua. Tietojen laatu vaihtelee, ja osa niistä on julkista tietoa, joka on muutoinkin helposti saatavilla. Rekistereissä on myös paljon tietoja, jotka eivät lainkaan ole henkilötietoja. Parhaillaan kehittyvät myös anonymisointitekniikat, mikä mahdollistaa suurten tietomassojen hyötykäytön tietosuojaa vaarantamatta. Edelleen on huomioitava, että joissakin tapauksissa tietojen helppo saatavuus voi olla myös henkilöiden omien tavoitteiden mukaista. Tämä saattaa olla tilanne esimerkiksi silloin, kun on kyse ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen liittyvistä tiedoista. Erilaisiin tarkoituksiin voitaisiin myös soveltaa erilaisia tietojen luovutusten tapoja. On selvää, että erilaisiin tietojen luovutustilanteisiin on liitettävä sellaisia turvamekanismeja, joita luovutustavan ja luovutettavien tietojen perusteella voidaan pitää tarpeellisina hyvän tietosuojan ja luottamuksen varmistamiseksi. Edellä sanottu tarkoittaa sitä, että tietojen luovuttamisen tilanteissa voi ja pitää esiintyä enemmän variaatioita kuin tähän saakka. Samalla myös sääntelyn on tunnustettava enemmän variaatioita, mikäli rekistereissä olevaa tietoa halutaan hyödyntää laajemmin eri osapuolten edun mukaisesti.

Mikäli kyse on henkilötiedoista, asiaa on välttämätöntä tarkastella EU:n yleisen henkilötietoasetuksen valossa. Kehittämisen ja innovaatiotoiminta olisi muuta tutkimustoimintaa kuin Euroopan unionin yleisessä tietosuojasetuksessa tarkoitettua tieteellistä tutkimusta. Toisin kuin tieteellinen tutkimus, kehittäminen ja innovaatiotoiminta ei edellytä kaikkia tieteelliselle tutkimukselle asetettuja metodologisia tai institutionaalisia vaatimuksia. Tällaista muuta tutkimusta olisi esimerkiksi yksityinen tuote- ja palvelukehitys data-aineistoa hyödyntämällä. Kyseessä olisi kuitenkin tiettyä tavoitetta varten määritelty johdonmukainen toiminta, josta pyytävän tahon voidaan kohtuudella odottaa suoriutuvan. Rajanvedossa kehittäminen ja innovaatiotoiminnan sekä tieteellisen tutkimuksen välillä olisi otettava huomioon se, että tieteellisen tutkimuksen käsitettä olisi asetuksen johdanto-osan 159 perustelukappaleen mukaan tulkittava laajasti niin, että se tarkoittaa myös teknologian kehittämistä ja esittelyä, perustutkimusta, soveltavaa tutkimusta ja yksityisin varoin rahoitettua tutkimusta.

Oikeudesta käsitellä tietoja kehittäminen ja innovaatiotoiminnassa voitaisiin säätää EU:n yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla sekä 3 kohdan nojalla. Kohdassa on säädetty erityisesti, että kansallisessa lainsäädännössä voidaan määrittää tarkemmin luovuttamisen kohteita ja tarkoituksia, laillisen käsittelyn edellytyksiä sekä laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitettuja toimenpiteitä.

Jos kuitenkin katsottaisiin, että luovutus kehittämis- ja innovaatiotoimintaan ei olisi mahdollista tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 c kohdan nojalla, se voitaisiin tehdä 6 artiklan 4 kohdan nojalla. Henkilötietoja voi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan nojalla käyttää muuta kuin sitä tarkoitusta varten, jonka vuoksi tiedot on kerätty, jos tähän on saatu rekisteröidyn suostumus taikka käsittely perustuu unionin oikeuteen tai jäsenvaltion lainsäädäntöön, joka muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan tällainen tavoite voi olla muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahaan, talousarvioon ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva.

Mahdollisuus hyödyntää viranomaisten rekistereissä olevia tietoja kehittämis- ja innovaatiotoimintaan on Suomen kannalta erittäin tärkeä kysymys. Tämän mahdollistamiseksi on EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen sisältyvää kansallista liikkumavaraa voitava käyttää tehokkaasti hyväksi. Toimien oikeasuhtaisuuden osalta on kiinnitettävä huomiota henkilötietojen keruun tarkoitukseen ja myöhemmän käytön välisen tarkoitusten yhteyksiin. Lisäksi on otettava huomioon luovutettavien tietojen laatu, sekä kiinnitettävä huomio muihin suojaustoimenpiteisiin, kuten pseudonymisointiin, kiello-oikeuksiin ja tietojen eteenpäin luovuttamiseen liittyviin rajoituksiin.

5.7.6 Tietoaineistojen maksuperusteet ja maksuttomuus

Eta selvitti vuonna 2016 osana valtioneuvoston selvitystä keskeisiä rekisteritietoja hallinnoivien organisaatioiden tietojen avoimuutta ja maksuttomuutta⁷¹. Organisaatioilta kysyttiin niiden tarjoamien tietotuotteiden maksuttomuudesta ja avoimuudesta niiden tietojen osalta, joiden avaamiselle ei ole lakisääteistä estettä. Selvityksen mukaan datan avaaminen on varsin pitkällä keskeisissä rekisteritietoja hallinnoivissa organisaatioissa. Keskimäärin 90 prosenttia kysymykseen vastanneen 11 rekisterinpitäjän tietotuotteista oli maksuttomia. Tiedoista, joiden avaaminen on lakisääteisesti mahdollista, avointa oli keskimäärin 69 prosenttia.

Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan sitä, kuinka suuri osuus organisaation tietotuotteista on hinnoiteltu valtion maksuperustelain (150/1992) hinnoittelukäytäntöjen mukaises-

⁷¹ Koski H. & Honkanen, M. & Luukkonen J. & Pajarinen M. & Ropponen T. 2017. Avoimen datan hyödyntäminen ja vaikuttavuus. Valtioneuvoston kanslia. Selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 40/2017.

ti⁷². Selvityksen mukaan hinnoittelukäytäntö on kirjavaa ja kohtelee eri käyttäjäryhmiä eri tavoin. Tuotteiden tarjoaminen eri käyttäjäryhmille erilaisin hinnoitteluperustein oli yleistä. Käyttäjäryhmät jakoutuivat tutkimuskäyttöön, viranomaiskäyttöön, opetuskäyttöön ja yksityiskäyttöön. Viranomaiskäyttöön tietoja luovutetaan selvityksen mukaan pääsääntöisesti maksutta. Verrattaessa kolmen käytetyimmän tietotuotteen hinnoittelua, niistä 63 prosenttia oli maksuttomia.

Tietosuoritteiden maksullisuuden osalta on tämän raportin liitteenä selvitys, josta ilmenee, että viranomaiset ovat pääosin luopuneet maksuista vakiomuotoisten tietoluovutusten kohdalla. Maksuttomuuden sääntely on kuitenkin hajanaista. Maksuttomuudesta on säädetty viranomaiskohtaisesti laajalti ja vaihtelevasti eri sanamuodoin sekä eri tason normeissa.

Maksuttomuus toteutuu useissa viranomaisissa vain osittain. Noudatettavana periaatteena on ollut sähköisten ja vakiomuotoisten tietoluovutusten maksuttomuus viranomaisten välillä.⁷³ Se, mitä *vakiomuotoisuudella* tarkoitetaan, vaihtelee viranomaiskohtaisesti. Vakio-
muotoisuus on yleensä yhdistetty rajapintojen kautta tapahtuviin tietoluovutuksiin, mutta osin vain tietentyypiset rajapintapalvelut ovat maksuttomia. Vaihtelua on myös siinä, miten tietosuoritteiden oheiskustannuksiin, kuten teknisen rajapinnan perustamiskustannuksiin ja tietoja luovuttavalle viranomaiselle aiheutuvaan viranomaistyöhön suhtaudutaan.

Vaihtelua löytyy myös sen suhteen, mitkä viranomaiset kuuluvat maksuttomuuden piiriin. Osin maksuttomuus on rajattu valtion viranomaisiin ja osin viranomaisille sen käyttötarkoituksen mukaan. Sääntelyä sekoittaa lisäksi erityislaeissa olevat säännökset, joissa tietyn viranomaisen tiedonsaantioikeussäännöksen yhteydessä on erikseen säädetty, että tiedot on oikeus saada maksutta. Myös tietolupapäätös on joissain tapauksissa maksullinen.

5.8 Tietoaineistojen säilyttäminen ja arkistointi

Asiakirjojen säilyttämisestä ja arkistoinnista on säädetty yleislain tasolla arkistolaissa, jossa on säädetty arkistotoimesta ja sen tehtävistä sekä asiakirjojen laatimisesta, säilyttämisestä,

⁷² Maksuperustelaissa julkisen sektorin suoritteet jaetaan maksuttomiin, omakustannehintaisiin ja liiketaloudellisesti hinnoiteltaviin. Tietyin edellytyksin muutoin omakustannehintainen suorite saadaan hinnoitella myös omakustannehintaa alempana tai korkeampana. Omakustannehintaisia ovat sellaiset valtion viranomaisen tarjoamat suoritteet, joiden kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus. Omakustannehintaa tarkoittaa sitä, että tietotuotteen tuottamisen kaikki, myös välilliset (mm. hallinto, toimitilat ja pääoma), kustannukset katetaan eli käytännössä tietotuotteen hinta määräytyy sen käyttäjämäärän perusteella keskimääräisen kustannuksen mukaan. Maksuperustelain puitteissa viranomaisen pystyy useimmiten itse määrittämään tietotuotteensa hinnoittelutyyppin.

⁷³ Periaate esiteltiin vuonna 2012. Ks. Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen -työryhmä: Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2012.

käytöstä ja hävittämisestä. Julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohdassa on säädetty asianmukaisesta tietojen arkistoinnista ja hävittämisestä sekä hyvän julkisuus- ja salassapitorakenteen toteuttamisesta viranomaisten tietoineistoja käsiteltäessä ja säilytettäessä. Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 21 §:ssä on säädetty sähköisten asiakirjojen arkistoinnista. Säännöksen mukaan sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa. Yleisellä tasolla henkilörekisterin arkistoinnista on säädetty henkilötietolain 35 §:ssä ja henkilörekisterin hävittämisestä 34 §:ssä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu henkilörekisteriin otettavien tietojen säilytysajat seikoiksi, joista on perustuslain 10.1 §:n mukaan säädettävä lailla.⁷⁴ Niin ikään perustuslakivaliokunta on todennut toistuvasti, ettei tietojen pysyvä säilyttäminen ole henkilötietojen suojan mukaista.⁷⁵ Kuitenkin, jos tähän on tietojärjestelmän luonteen tai tarkoituksen mukainen peruste, voidaan henkilötietoja säilyttää pysyvästi.⁷⁶ Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Perustuslakivaliokunnan mukaan syystä säilytysaikaa koskevista säännöksistä on oltava aikamääre.⁷⁷

Perustuslakivaliokunnan kannanotoista huolimatta henkilötietojen säilyttämistä koskeva sääntely ei ole yhtenäinen. Asiakirjojen säilytysajoista on säädetty sekä lain- että asetustasoisesti. Säilytysaikoja koskevat säännökset kohdistuvat puolestaan joko asiakirjoihin tai henkilörekistereihin. Esimerkiksi potilasasiakirjoista annetussa asetuksessa (298/2009) on säädetty potilasasiakirjojen säilytysajoista. Potilasasiakirjat puolestaan muodostavat henkilörekisterin. Sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista annetussa laissa (254/2015) on säädetty sosiaalihuollon asiakirjojen säilytysajoista. Pysyvästi säilytettävistä asiakirjoista on säädetty esimerkiksi perintökaareissa (40/1965), jonka 20 luvun 12 a §:n mukaan perukirja tai sen tekninen tallenne säilytetään Verohallinnossa pysyvästi. Esimerkiksi henkilörekisterinä pysyvästi säilytettäväksi on säädetty maakaaren (540/1995) 7 luvun 1 §:n 4 momentissa lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri. Määräajan säilytettävistä tiedoista henkilörekisterissä on säädetty esimerkiksi maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä annetun lain (284/2008) 12.1 §:ssä siten, että tietojärjestelmän tiedot poistetaan viimeistään kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun asiakasta koskevia tietoja on viimeksi käsitelty.

Asiakirjojen säilytysajoista on kullakin arkistonmuodostajalla omat määräyksensä arkistonmuodostussuunnitelman muodossa. Kansallisarkisto on puolestaan antanut määräyksiä seulontapäätöksinä asiakirjojen pysyvästä säilyttämisestä. Kaiken kaikkiaan säilytysaikoja

⁷⁴ PeVL 35/2004 vp, s. 2 ja PeVL 30/2005 vp, s. 4.

⁷⁵ PeVL 51/2002 vp, s. 3 ja PeVL 54/2010 vp, s. 2–3.

⁷⁶ PeVL 3/2009 vp, s. 3 ja PeVL 54/2010 vp, s. 2–3.

⁷⁷ PeVL 20/2006 vp, s. 3.

koskevia säännöksiä on laeissa, asetuksissa ja viranomaisten määräyksissä, jotka koskevat sekä määräajan että pysyvästi säilytettävää aineistoa.

Arkistolaki lähtee siitä, että arkistonmuodostaja määrää sen tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat. Säännös ei ole linjassa sen kanssa, mitä perustuslakivaliokunta on lausunut henkilörekisteriin sisältyvien asiakirjojen säilyttämisestä ja siihen liittyvästä lakisääteisyysvaatimuksesta. Arkistolain 8.3 §:ssä on säädetty asiakirjojen pysyvästä säilytyksestä siten, että arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. Arkistolaitoksen määräyskompetenssia koskeva säännös ei vastaa kaikilta osin niitä vaatimuksia, joita perustuslakivaliokunta on edellyttänyt tietojen säilyttämistä koskevasta sääntelystä siltä osin kuin arkistolain 8.3 §:ssä tarkoitettu säännös koskee henkilörekisterissä olevien asiakirjojen pysyvää säilyttämistä. Myöskään arkistolain 13 §:n sanamuoto ei ole ajantasainen. Säännöksen mukaan asiakirjat, joita ei ole määrätty pysyvästi säilytettäväksi, tulee hävittää niille määrätyn säilytysajan jälkeen siten, että tietosuoja on varmistettu. Säännöksessä viitataan asiakirjojen pysyvää säilyttämistä koskevaan määräykseen. Voimassa olevan arkistolain perusteella on epäselvää, mitä pysyvällä säilyttämällä laissa tarkoitetaan, koska sääntely on laadittu varsin yleiseen muotoon koskemaan kaikkea viranomaisen tietoaainestoa, joka täyttää arkistolaissa olevan asiakirja-käsitteen tunnusmerkit.

Arkistolaissa Kansallisarkistolle säädetty oikeus antaa määräyksiä pysyvästä säilyttämisestä ei ole tosiasiallisesti määräyksenantovaltuus normittavana määräyksenä, vaan kysymys on pikemminkin Kansallisarkistolle annetusta päätöksentekovallasta tehdä arkistoon siirrettävien asiakirjojen osalta seulontapäätöksiä. Tältä osin arkistolaissa on käsitteellistä horjuvuutta. Arkistolain 8.3 § ja 13 § eivät vastaa sisällöltään tosiasiallista oikeustilaa. Kansallisarkisto tekee tosiasiaassa seulontapäätöksiä arkistoitavista asiakirjoista sekä muista tallenteista. Tässä suhteessa kysymyksessä ei pitäisi olla päätöksestä pysyvästä säilyttämisestä, vaan alkuperäisen käyttötarkoituksen jälkeen tapahtuvasta arkistoinnista. Pysyvää säilyttämistä koskeva päätös on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan kannanottojen kanssa perustuslain 10.1 §:n sisällöstä. Tämä voi johtua osittain siitä, että pysyvää säilyttämistä käytetään tällä hetkellä lainsäädännössä kahdessa eri merkityksessä – tietojen säilyttämisessä pysyvästi alkuperäisessä käyttötarkoituksessa ja arkistokäyttötarkoitukseen.

Tietoaainestojen säilytyspaikkana arkisto vaihtelee eri laeissa. Henkilötietolain 35.1 §:n mukaan arkistolaitokseen (nyk. Kansallisarkisto) tai siihen verrattavaan arkistoon siirrettyjen henkilörekistereiden käytöstä ja suojaamisesta sekä niissä olevien tietojen luovuttamisesta on voimassa, mitä erikseen säädetään. Säännös viittaa erityisesti arkistolakiin. Säännöksen mukaan Kansallisarkiston tai siihen verrattavan arkiston on kuitenkin henkilötietoja yksityisistä henkilörekistereistä luovutettaessa otettava huomioon, mitä henkilötietolaisa säädetään henkilötietojen käsittelystä ja luovuttamisesta, jollei se henkilörekisteriin talletettujen tietojen ikä ja laatu huomioon ottaen ole rekisteröityjen yksityisyyden suojan

vuoksi ilmeisen tarpeetonta. Säännöksen sanamuoto on kirjoitettu yleiseen muotoon, mutta säännöksen perusteluissa (HE 96/1998 vp) todetaan, että arkistoja ylläpitävien tulisi henkilötietoja yksityisistä henkilörekistereistä luovuttaessaan ottaa huomioon, mitä henkilölaissa on säädetty henkilötietojen käsittelystä ja luovuttamisesta. Säännöksessä arkistolla tarkoitetaan Kansallisarkistoa sekä muun muassa ulkoasiainministeriön arkistoa ja Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran arkistoa sekä ammattiliittojen arkistoja. Säännöksessä ei viitata laajemmin viranomaisten arkistoihin. *Henkilötietolaissa ei ole erityisiä säännöksiä henkilötietojen luovuttamisesta, vaan yleisesti henkilötietojen käsittelyedellytyksistä. Viranomaisten, mukaan lukien Kansallisarkistosta, luovutettavien tietoaaineistojen osalta on säädetty julkisuuslaissa. Työryhmän näkemyksen mukaan yksityisestä arkistosta tapahtuva tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn tulisi perustua yleiseen tietosuojasetukseen sekä täydentävästi kansalliseen tietosuojalakiin. Viranomaisten asiakirjojen luovuttamisesta Kansallisarkistosta tai muusta viranomaisen arkistosta tulisi tapahtua julkisuuslain tai valmisteltavan tiedonhailintalain perusteella.*

Henkilötietolain 35.2 § on säädetty myös yleiseen muotoon siten, että henkilörekisteri, joka on tieteellisen tutkimuksen kannalta tai muusta syystä merkityksellinen, voidaan siirtää korkeakoulun taikka tutkimustyötä lakisääteisenä tehtävänä suorittavan laitoksen tai viranomaisen arkistoon, jos Kansallisarkisto on antanut siihen luvan. Kansallisarkisto voi antaa yhteisölle, säätiölle ja laitokselle luvan siirtää arkistonsa omassa toiminnassa syntyneitä henkilörekistereitä, jotka täyttävät edellä mainitut vaatimukset. Kansallisarkiston on päätöksessään määrättävä, miten rekistereiden suojaus on järjestettävä sekä miten henkilötietojen käyttöä on valvottava. Säännöksen perusteluiden mukaan 2 momentissa säädetään yksityisten rekistereiden arkistoinnista. Henkilötietolain sanamuotojen yleisluonteisuus ja säännöksen perustelut eivät vastaa kaikilta osin toisiaan. Koska henkilötietolain 35 §:n perustelut viittaavat yksityisiin arkistoihin, ei säännös vaikuta viranomaisissa tapahtuvaan tietoaaineistojen arkistointiin. Sen sijaan henkilötietolaissa tarkoitettu henkilötietojen säilyttäminen on osa henkilötietojen käsittelyä, joten henkilötietolaki tulee sovellettavaksi yleislakina henkilötietojen säilyttämiseen.

Julkisuuslaissa viitataan useassa säännöksessä arkistointiin. Julkisuuslain 5.4 §:n mukaan lakia sovelletaan viranomaisissa työskentelevien sekä viranomaisten ja niiden lukuun toimivien yksityisten ja yhteisöjen välisiä neuvotteluja, yhteydenpitoa ja muuta niihin verrattavaa viranomaisten sisäistä työskentelyä varten laadittuihin asiakirjoihin vain, jos asiakirjat sisältävät sellaisia tietoja, että ne arkistolainsäädännön mukaan on liitettävä arkistoon. Jos asiakirjat kuitenkin liitetään arkistoon, viranomainen voi määrätä, että tietoja niistä saa antaa vain viranomaisen luvalla. Säännös antaa sanamuotonsa perusteella ymmärtää, että arkistolainsäädäntö erittelisi ne aineistot, jotka kuuluvat arkistoon. Arkistolain sanamuoto jättää kuitenkin varsin yleiselle tasolle sen, mitkä asiakirjat kuuluvat arkistoon. Arkistolain 6 §:n mukaan arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Toisaal-

ta julkisuuslain 5.4 §:n säännös viittaa siihen, että asiakirjoja säilytetään paikassa nimeltä arkisto. Julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohdassa velvoitetaan viranomaisia suunnittelemaan ja toteuttamaan asiakirja- ja tietohallintonsa samoin kuin ylläpitämänsä tietojärjestelmät ja tietojenkäsittelyt niin, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivattomasti toteuttaa ja että asiakirjat ja tietojärjestelmät sekä niihin sisältyvät tiedot arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti. Säännöksessä viitataan asiakirja- ja tietohallintoon ja sen järjestämiseen siten, että muun muassa arkistointi hoidetaan asianmukaisesti. Toisaalta julkisuuslain 18.3 §:ssä viitataan arkistointiin, jonka tehtävistä on voimassa, mitä arkistolaissa säädetään tai sen nojalla määrätään. Myös julkisuuslain 18.1 §:n 4 kohta viittaa siihen, että viranomaisen toiminnassa syntyneet asiakirjat alkuperäiseen käyttötarkoitukseen joko arkistoidaan tai hävitetään asianmukaisesti säilytysaikaa koskevien säännösten perusteella.

Julkisuuslain 27.1 §:ssä on säädetty arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antamisesta. Säännöksen mukaan arkistolaissa säädetyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetyistä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. Tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Säännös on sisällytetty lukuun, joka koskee salassapidosta poikkeamista ja sen lakkaamista. Säännös koskee ainoastaan arkistosta annettavia tietoja, jotka on säädetty salassa pidettäväksi. Säännöksen perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitettu arkisto on Kansallisarkisto (muut säännöksessä mainitut arkistot on nykyisin lakkautettu). Julkisuuslain 27.1 § on ongelmallinen. Se koskee ainoastaan Kansallisarkistosta luovutettavia salassa pidettäviä tietoja. Säännös ei koske henkilötietojen luovuttamista arkistoon siirretystä henkilörekisteristä. Niin ikään arkistoviranomaista puolestaan sitoo mahdolliset ehdot, joita tiedot arkistoon luovuttanut viranomainen on määrittänyt. Puolestaan viranomaisen asettamat ehdot ovat ongelmallisia julkisuusperiaatteen toteuttamisen kannalta katsottuna. *Julkisuuslain 27 § tulisi uudistaa ja mahdollisesti siirtää se valmisteltavaan tiedonhallintalakiin.*

Henkilötietolain ja julkisuuslain perusteella arkisto merkitsee nykyisin voimassa olevan rakenteen mukaan ainakin Kansallisarkistoa. Yksityisten tietoaineistojen osalta henkilötietolaki tunnistaa arkistojen hoitajiksi myös korkeakoulut ja lakisääteisiä tehtäviä hoitavat tutkimuslaitokset sekä viranomaisten arkistot. Arkistolaissa puolestaan on säädetty arkistonmuodostajista, joita ovat kaikki viranomaiset. Arkistolaissa on säädetty yhtäältä asiakirjojen säilyttämisestä ja toisaalta asiakirjojen arkistoinnista. Arkistolain 14.1 §:n säädetään arkistonmuodostajan pysyvästi säilytettävien asiakirjojen siirrosta Kansallisarkistoon tai muuhun arkistoon siten kuin arkistolaitos erikseen määrää.

Arkistolaissa valtionviranomaiset, kunnat ja muut arkistolaissa tarkoitetut viranomaiset eivät ole arkistoviranomaisia, vaan ne ovat arkistonmuodostajia. Kuntien osalta on myös syytä huomioida, että niille on säädetty arkistonmuodostajan tehtävästä, muttei arkiston pitäjänä

toimimisesta. Perustuslain 121.2 §:n mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Arkistolaissa ei ole selkeää kunnan tehtäväksi säädettyä arkistonpitotehtävää, vaan arkistonmuodostajan tehtävä. Nykyistä asiaintilaa arkistointiin liittyvien velvoitteiden osalta voidaan pitää ongelmana kunnissa.

Kansallisarkiston ja muiden viranomaisten roolit eivät ole nykytilanteessa selkeät. Valtion viranomaisten asiakirjat siirretään Kansallisarkistoon, kun niiden alkuperäinen säilytysaika on päättynyt. Siirtäminen kuitenkin kestää pidempään kuin alkuperäisen säilyttämisperusteen johdosta on tarpeen. Kuntien osalta arkistointia koskeva sääntely on puutteellinen. Se, että Kansallisarkisto tekee kuntia koskevia pysyväissäilyttämistä koskevia päätöksiä, ei muodosta oikeutta säilyttää henkilötietoja sisältäviä asiakirjoja ja muita tallenteita pysyvästi, ellei päätös tarkoita samalla tietojen siirtämistä arkistoviranomaisen säilytettäväksi. Muodostunut käytäntö on ilmeisen ongelmallinen perustuslain 10.1 §:n sisällön tulkinnan kanssa. Arkistolaki ja arkistointia koskevat käytännöt ovat myös ilmeisen ongelmallisia myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa, jota aletaan soveltaa 25.5.2018.

Tietosuoja-asetuksen 5(1) artiklan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Henkilötietoja voidaan säilyttää pidempiä aikoja, jos henkilötietoja käsitellään ainoastaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten. Tietosuoja-asetuksen säännös tarkoittaa sitä, että viranomaisissakin henkilötietoja voidaan säilyttää ainoastaan se aika, joka on määritelty henkilötietojen säilytysajaksi. Tämä puolestaan määräytyy viranomaisissa kunkin henkilörekisterin käyttötarkoituksen perusteella sekä siinä olevien tietojen merkityksellä etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien määrittäjänä. Kun tällaista perustetta ei enää ole, on viranomaisen joko anonymisoitava aineisto, tuhottava se tai siirrettävä arkistoitavaksi, jos arkistoinnille on olemassa perusteensa. Tietosuoja-asetuksen 13(2) artiklan a alakohdan perusteella henkilötietojen säilytysajat on määriteltävä ennalta, jotta informointivelvollisuus voidaan toteuttaa asetuksen mukaisesti. Niin ikään asetuksen 25(2) artiklan mukaan sisään rakennettuun ja oletusarvoiseen tietosuojaan kuuluu säilytysaikojen määrittäminen ja niiden mukainen tietojenkäsittely. Henkilötietojen säilytysaikaa määrittelevät normit ovat tällä hetkellä varsin kirjavia kansallisessa lainsäädännössä. Tietosuoja-asetuksen 5(1) artiklan b alakohdan perusteella henkilötietojen yleisen edun mukainen arkistointi ei kuulu henkilötietojen käsittelyn alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Säännöksen mukaan myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia ei katsota 89(1) artiklan mukaisesti yhteensopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa ("käyttötarkoitussidonnaisuus").

Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 39 kohdan mukaan henkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisim-

man lyhyt. Henkilötietoja olisi käsiteltävä vain jos käsittelyn tarkoitusta ei voida kohtuullisesti toteuttaa muilla keinoin. Rekisterinpitäjän olisi asetettava määräajat henkilötietojen poistoa tai niiden säilyttämisen tarpeellisuuden määräaikaistarkastelua varten, jotta voidaan varmistaa, ettei henkilötietoja säilytetä pidempään kuin on tarpeen.

Tietosuoja-asetuksen 89(3) artiklan mukaan kun henkilötietoja käsitellään yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten, unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä voidaan säätää poikkeuksista 15, 16, 18, 19, 20 ja 21 artiklassa tarkoitettuihin oikeuksiin, jos sovelletaan tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja edellytyksiä ja suojatoimia, siltä osin kuin kyseiset oikeudet todennäköisesti estävät erityisten tarkoitusten saavuttamisen tai vaikeuttavat sitä suuresti ja poikkeukset ovat tarpeen näiden tarkoitusten täyttämiseksi.

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella vaikuttaa siltä, että tietoaaineistojen säilyttämistä ja arkistointia koskeva sääntely ei ole yhtenäinen. Toisaalta ei ole selvää, milloin tietoaaineistot on siirretty arkistoon ja milloin tietoaaineistoja säilytetään viranomaisen käyttöä varten. Vaikka tietoaaineisto olisi säädetty pysyvästi säilytettäväksi, ei tietoaaineistoa ole välttämättä arkistoitu, vaan sitä säilytetään hallinnon asiakkaiden ja viranomaisten etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien osoittamiseksi. Arkistolain perusteella puolestaan viranomaisen toiminnassa syntyvä tietoaaineisto kuuluisi arkistoon.

Arkistolaki pitää sisällään Kansallisarkistolle annettuja määräyksenantovaltuutuksia seuraavasti:

- Arkistolaki 8.3 §: Arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. Määräyksenantovaltuus koskee kaikkia arkistonmuodostajia. *Säännös ei kuitenkaan käytännössä ole tarkoittanut varsinaista normittavaa määräystä, vaan Kansallisarkiston tekemään hallintopäätöstä siitä, mitkä asiakirjat Kansallisarkisto katsoo arkistoitavaksi.*
- Arkistolaki 12.2 §: Arkistolaitos voi määrätä arkistotiloista.
- Arkistolaki 14.1 §: Arkistolaitos määrää pysyvästi säilytettävien asiakirjojen siirrostä kansallisarkistoon, maakunta-arkistoon tai muuhun arkistoon.
- Arkistolaki 16 §: Arkistolaitos voi antaa määräyksiä asiakirjojen rekisteröinnistä ja luetteloinnista. Määräyksenantovaltuutus koskee valtion virastoja, laitoksia, tuomioistuimia ja muita lainkäyttöelimiä sekä muita valtion viranomaisia. *Määräyksenantovaltuutus on ristiriidassa julkisuuslaissa omaksutun sääntelytason kanssa. Julkisuuslain perusteella valtion hallintoviranomaisia koskien on annettu asiakirjojen rekisteröinnistä asetuksentasoisia säännöksiä.*

Arkistolain määräyksenantovaltuudet ovat ongelmallisia esimerkiksi potilasasiakirjojen säilyttämistä koskevassa sääntelyssä. Arkistolaitos on tehnyt päätöksen

(AL/14372/07.01.01.03.01/2008), jossa arkistolaitos ilmoittaa arkistolain 8 §:n nojalla vahvistavansa ministeriön asetusluonnoksen (12.2.2009) liitetaulukkoon sisältyvien potilasasiakirjojen pysyvän säilytyksen ministeriön esityksen mukaisesti. Menettelyä voidaan pitää ongelmallisena, koska sosiaali- ja terveysministeriölle on annettu arkistolakiin nähden erityislaeissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä 4.3 §:ssä ja potilaslain 12.2 §:ssä asetuksenantovaltuus potilasasiakirjojen säilyttämisestä. Menettelyä, jossa laissa säädetty asetuksenantovaltuus on alistettu ilman eri säännöksiä valtionlaitoksen (Kansallisarkisto) määräysenantovaltuuden varaan, voidaan pitää säädöshierarkian ja perustuslain 80 §:ssä säädetyn lakia alemmantasoisten säädösten ja määräysten antamista koskevaan sääntelyyn nähden ristiriitaisena.

Arkistolaki on vanhentunut eikä se tue täysimääräisesti digitaalisessa muodossa olevien tietoa-aineistojen säilyttämistä eikä arkistointia. Säännökset viittaavat monin osin paperimuodossa säilytettävään tietoaaineistoon. Arkistolaki on osittain fyysistä arkistointia koskeva laki, mutta sinällään asiakirjan käsite arkistolain 6.2 §:ssä on välineneutraali. Tallennusalueen ja fyysiseen arkistointiin viittaa lähinnä arkistolain 11 §, jonka mukaan pysyvään säilytykseen määrätty asiakirjat on laadittava ja tiedot tallennettava pitkäaikaista säilytystä kestäviä materiaaleja ja säilyvyyden turvaavia menetelmiä käyttäen. Arkistolaissa säädetään myös, että pysyvästi säilytettäviä asiakirjoja on säilytettävä sellaisissa arkistotiloissa kuin arkistolaitos erikseen määrää, mikä viittaa fyysisten asiakirjojen säilyttämiseen. Lisäksi arkistolain 15 § viitataan fyysiseen säilyttämiseen. Säännöksen mukaan asiakirjoja voidaan lainata vain toiselle viranomaiselle taikka arkistolaitokseen tai muuhun laitokseen, jossa niiden käyttö on valvottua ja säilyttäminen turvallista.

Viranomaisten tietoaaineistojen säilyttämistä ja arkistointia koskevaa sääntelyä tulisi uudistaa merkittävästi. Tietoaaineistojen säilytysaikojen määräytyminen vaihtelee runsaasti eri tietoaaineistojen, jopa henkilökisterien osalta, vaikka perustuslakivaliokunta on linjannut jo pitkään, että henkilötietojen säilytysajoista on säädettävä laissa. Tähän viittaa myös tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 45 kohta, jossa on käsitelty niitä sääntelykohteita, joita voidaan täsmentää kansallisessa lainsäädännössä asetettavilla tarkoilla vaatimuksilla. Tällaisiin sääntelyvaatimuksiin on yhteensopimatonta se, että henkilötietojen säilytysajoista säädetään erilaisilla perusteilla ja eritasoisissa normeissa.

Arkistolaki on ongelmallinen voimassa olevan perustuslain 10.1 §:n henkilötietojen suojaa koskevien sisältövaatimuksien kanssa sekä suhteessa EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen. Kansallisarkiston hallintopäätöksiä annetut pysyvä säilyttäminen koskevat määräykset perustuvat sinällään arkistolakiin, joka on säädetty ennen nykyisin voimassa olevaa perustuslakia. Arkistolain perustuslainmukaisuutta ei ole arvioitu esimerkiksi perustuslakivaliokunnassa. Toisaalta arkistolain 6 §:ssä säädettyä lähtökohta, jonka mukaan viranomaisen toiminnassa syntyvät kaikki asiakirjat kuuluvat arkistoon, ei vastaa henkilötietojen suojaa koskevaa tarpeellisuusvaatimusta, jos arkisto nähdään tietojenkäsittelyn alkuperäisestä

käyttötarkoituksesta erilliseksi käyttötarkoitukseksi, vaikka se ei ole tietosuojasetuksen mukaan yhteensopimaton alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.

Tiedonhallinnan yleislakiin tulisi ottaa viranomaisten tietoaaineistojen säilyttämistä ja arkistointia koskevat säännökset. *Tietojen säilyttämistä koskeva sääntely ja arkistointi on erotettava selkeästi toisistaan, koska säilyttämiselle ja arkistoinnille on olemassa erilaiset käyttötarkoitukset ja perusteet. Tämä on omaksuttu myös EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa.*

Tietoaaineistojen säilytysaikojen ja siirtämisen arkistoon on perustuttava selkeisiin laintasoiisiin säännöksiin. Tämän linjauksen kanssa ei ole yhteensopivaa, että Kansallisarkistolla on tietojen säilyttämistä koskevia määräyksenantovaltuuksia. Kansallisarkistolle pitää kuitenkin turvata sen tehtävien hoitamisen mahdollistamiseksi riittävät mahdollisuudet vaikuttaa siihen, mitä tietoa siirretään arkistoitavaksi viranomaisten tietoaaineistoista. *Tämä voidaan toteuttaa ainakin siten, että Kansallisarkisto päättää, mitkä tietoaaineistot siirretään Kansallisarkiston vastuulle säilytettäväksi.* Arkistointitarve ei voi kuitenkaan perustua täysin vapaaseen harkintaan siitä, mitkä aineistot voidaan siirtää arkistoitavaksi, vaan näistä perusteista on säädettävä tietosuojasetuksen ohella myös kansallisesti laissa, jotta sääntely ohjaa riittävästi tiedonhallintayksiköitä tunnistamaan potentiaaliset arkistoitavat tietoaaineistot sekä toisaalta perusteet selventävät ja luovat oikeusperusteen Kansallisarkistolle päättää arkistoitavista tietoaaineistoista. Tällä ratkaisulla varmistetaan myös se, että henkilötietojen käsittely arkistointitarkoituksessa perustuu perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti laintasoiisiin säännöksiin ja siten, että sääntely on riittävän kattavaa ja yksityiskohtaista.

Arkistolain hallituksen esityksen mukaan arkistolaitoksella on asiantuntemus määritellä, mitkä asiakirjat ja tiedot tulisi säilyttää pysyvästi tieteellisen ja muun tutkimuksen tarpeisiin. Toisaalta Kansallisarkistosta annetun lain (1145/2016) 2.1 §:n 1 kohdan mukaan Kansallisarkiston tehtävänä on varmistaa kansalliseen kulttuuriperintöön kuuluvien viranomaisten asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen säilyminen. Arkistolaissa ja toisaalta Kansallisarkistosta annetusta laista voidaan johtaa ensinnäkin ne perusteet, joilla viranomaisten tietoaaineistoja voidaan arkistoida. Tällaisia perusteita ovat tieteellisen tutkimuksen ja muun tutkimuksen tarpeet sekä kansallisen kulttuuriperinnön säilyttäminen.

Kansallisarkiston tehtävistä voidaan suoraan johtaa se, että Kansallisarkiston tehtäviin ei kuulu operatiivisessa toiminnassa käsiteltävien tietojen tiedonhallinnan ohjaus eikä toisaalta säilytettäviin tietoihin liittyvien normien antaminen. Sinällään arkistointiin liittyvät vaatimukset on otettava huomioon tiedonhallinnan sääntelyssä sekä tiedonhallinnassa. Tehtäessä eroa tietoaaineistojen säilyttämiselle kerättyjen ja muodostettujen tietoaaineistojen alkuperäisen käyttötarkoituksen ja arkistoinnin välille, on arkistonmuodostuksen ja arkistoinnin välistä rajaa selkeytettävä lakiin.

Tietoaaineistojen säilyttämistä ja arkistointia koskeva sääntely tulisi kehittää seuraavien linjausten varaan:

1. Tietoaaineistojen säilytysaikojen määräytymisen perusteista/kriteereistä säädetään laissa. Säännöksistä ilmenisi, millä perusteilla tietojen säilytysaika määritellään käyttötarkoitukseensa nähden. Näiden kriteerien perusteella kukin tiedonhallintayksikkö määrittelee säilytysajat, ellei tietoja ole päätetty arkistoida Kansallisarkistoon.
2. Jos tietoaaineistoja säilytetään alkuperäiseen käyttötarkoitukseen pysyvästi, tulisi tästä sääätä erikseen laissa erityisesti arkaluonteisten tietoaaineistojen ja muuten erityistä oikeudellista luotettavuutta edellyttävien tietoaaineistojen osalta. Tällöin tietoaaineistoja ei säilytettäisi arkistossa, vaan alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, josta niitä voitaisiin kuitenkin luovuttaa yleislainsäädännön perusteella tieteelliseen ja historialliseen tutkimukseen, kuten arkistostakin. Käytännössä tällainen sääntelymalli on jo olemassa joiden keskitettyjen tietovarantojen osalta, joissa erityislainsäädännössä on säädetty tietovarannon tiedot pysyvästi säilytettäväksi. Pysyvästä säilyttämisestä säätämiseksi pitää olla olemassa hyväksyttävät etujen, oikeuksien tai velvollisuuksien määrittämisen perusteet, jotka viime kädessä arvioidaan kukin lain osalta eduskunnassa. Jatkossa tietojen pysyvä säilyttäminen on eri asia kuin tietojen arkistointi.
3. Tietoaaineistojen arkistoinnin kriteerit määritellään laissa ja niissä huomioidaan osaltaan muun muassa henkilötietojen suojaa ja kansallisen kulttuuriperinnön säilyttämistä koskevat vaatimukset sekä tieteellinen ja historiallisen tutkimuksen tarpeet. Arkistointikriteerit ohjaavat tiedonhallintayksiköitä seulomaan tietovarantojaan siten, että niistä tunnistetaan aineistot, jotka mahdollisesti olisivat arkistoitavia. Kriteerit ohjaavat myös Kansallisarkiston päätöksentekoa arkistoon otettavista aineistoista. Lähtökohtaisesti uuden lain voimaantulua tietoaaineistot arkistoidaan vain digitaalisessa muodossa ja Kansallisarkiston arkistointijärjestelmässä. Muut viranomaiset eivät ylläpidä sähköisiä arkistoja, vaan toimittavat säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaaineistot kansalliseen sähköiseen arkistojärjestelmään arkistoitavaksi.
4. Kullakin viranomaisella pitää olla nimettynä arkistovastaava, jonka tehtävänä on ensi vaiheessa osallistua tietoaaineistojen säilytysarvon ja säilytysaikojen määrittelyyn sekä huolehtia siitä, että laissa säädettyjen kriteerien täytyessä Kansallisarkistolta pyydetään kriteerit täyttävän aineiston osalta arkistointipäätös, ellei Kansallisarkisto ole tehnyt aiemmin jo vastaavaa aineistoa koskevaa päätöstä. Kansallisarkiston tulisi päätöksessään perustaa ratkaisu siihen, miksi se katsoo aineiston olevan sellaista, että se arkistoituna tulisi palvelemaan myöhemmin toteutettavaa tieteellistä tai muuta tutkimusta tai miksi aineisto arvioidaan olevan osa kansallista kulttuuriperintöä. Kansallisarkiston tulee varmistaa, ettei samaa tietoaaineistoja arkistoida useita kertoja. Kansallisarkistossa säilytettäviin eläviä henkilöitä koske-

vien tietoaaineistojen käsittelyyn sovelletaan tietosuoja-asetusta tiedonhallintalain ohella. Tiedonhallintalakiin on otettava myös tarvittavat säännökset, jotka nähdään tarpeelliseksi tietosuoja-asetuksen mahdollistaman liikkumavaran käyttämiseksi yleisen edun mukaisen arkistokäyttötarkoituksen osalta. Viranomaisen on ilmoitettava arkistoon siirrettävien tietoaaineistojen siirtosuunnitelma, jonka perusteella tiedot tullaan siirtämään arkistoon. Tietoaaineistojen, jotka eivät kuulu arkistoitavaksi, säilytysajoista päättää kukin tiedonhallintayksikkö itsenäisesti.

5. Viranomaisten tietoaaineistojen arkistoinnista vastaa Kansallisarkisto. Digitaalisessa muodossa olevat tietoaaineistot siirretään vähintään kerran vuodessa Kansallisarkistolle arkistoitavaksi, kun tietoaaineistojen alkuperäinen säilytysaika on päätynyt ja jos Kansallisarkisto on päättänyt, että tietoaaineisto arkistoidaan laissa säädettyjen kriteerien mukaisesti. Viranomaisilla hallussa olevat manuaaliset arkistoitavaksi tarkoitetut aineistot arkistoidaan jatkossa Kansallisarkiston lukuun, vaikka aineisto säilytettäisiin viranomaisen toimitiloissa. Tällöin Kansallisarkisto käyttää näihin aineistoihin päätöksentekovaltaa muun muassa tietoluovutusten osalta. Tällä varmistetaan, että kerran arkistoituja tietoaaineistoja käytetään ainoastaan arkistokäyttötarkoituksen kannalta hyväksyttäviin tarkoituksiin. Arkisto muodostaa tässä tapauksessa yhden loogisen kokonaisuuden sen fyysisestä sijainnista riippumatta. Arkistossa olevaa aineistoa saa käsitellä ainoastaan kunkin viranomaisen nimeämä arkistovastaava, jonka tulee avustaa manuaalisten arkistojen käytössä Kansallisarkistoa. Muiden kuin Kansallisarkiston hallussa olevien tietoaaineistojen tilakustannuksista vastaa kukin viranomainen. Jos tietoaaineisto voidaan muuttaa digitaalseksi, vähenee arkistotilan tarve ja tästä syntyy pitkällä aikavälillä tilakustannusten alentumista, jos arkistotilat voidaan ottaa muuhun hyötykäyttöön.
6. Tietoaaineistojen säilyttämiseen liittyvien metatietojen ja muiden asiankäsittelyä koskevien tietojen hallinnasta säädetään laissa tai asetuksessa. Opetus- ja kulttuuriministeriölle voitaisiin antaa asetuksenantovaltuus tai vähäisten teknisluonteisten yksityiskohtien osalta Kansallisarkistolle voitaisiin antaa määräyksenantovaltuus, joka liittyy tietoaaineistojen siirtoon Kansallisarkistoon arkistoitavaksi. Sääntelyssä on otettava huomioon perustuslain 80.2 §:ssä säädetyt rajoitteet. Asiankäsittelyn ja palvelutuotannon metatietojen määrittelyjen ohjaus keskitettäisiin julkisen hallinnon tiedonhallinnan neuvottelukunnalle, joka korvaisi julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan. Tässä neuvottelukunnassa voitaisiin avustaa valtiovarainministeriötä tarvittavien metatietoihin liittyvien asetusten valmistelussa. Asetukset antaisi valtioneuvosto.
7. Kansallisarkiston arkistointijärjestelmään voidaan siirtää myös tietoaaineistoja, joita ei arkistoida. Tällöin Kansallisarkisto toimii tietosuoja-asetuksen mukaisena henkilötietojen käsittelijänä viranomaisen lukuun. Arkistointijärjestelmään voidaan siirtää vain tietoaaineistoja, joita ei käytetä enää viranomaisen operatiivisessa toiminnassa, mutta joita tulee säilyttää etujen, oikeuksien ja velvollisuuksien määrittämiseksi ja toteuttamiseksi. Arkistointijärjestelmään ei voi siirtää tietoaaineis-

toja, jos niitä säilytetään viranomaisen tietojärjestelmissä muutoin. Käytännössä aineiston siirto voisi tulla kysymykseen silloin, kun viranomainen vaihtaa tietojärjestelmäänsä, ja vanhempien tietoaaineistojen säilyttäminen uudessa järjestelmässä ei olisi mahdollista tai tietojen konvertointi olisi muuten kallista ja tiedot olisi siirrettävissä arkistointipalveluun säilytettäväksi. Kansallisarkisto ei siten toimisi aktiivisesti arkistointipalvelun tarjoajana, vaan turvaisi olemassa olevilla teknologioilla ratkaisullaan tietoaaineiston säilyttämisen. Tietoaaineisto tulee tuhota arkistointijärjestelmästä tällöin viranomaisen tekemien päätösten mukaisesti tai jos pysyvästä säilyttämisestä on säädetty laissa, aineistoja voidaan säilyttää arkistointijärjestelmässä pysyvästi, mutta ei kuitenkaan arkistoituna.

8. Tietojärjestelmien tiedonhallintavaatimusten vaatimuksenmukaisuusarvioinnista säädetään tiedonhallintalaissa tai sääntely yhdistetään osaksi viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista annettua lakia, joka tulisi uudistaa viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen vaatimuksenmukaisuusarvioinnista annettavaksi laiksi. Tällä varmistetaan, ettei viranomaisia rasiteta päällekkäisillä ja rinnakkaisilla vaatimuksenmukaisuusmenettelyillä.

Sähköisen arkistopalvelun (SAPA) sääntelytarpeiden osalta on käynnissä julkisuuslain 18.1 §:n 3 kohdassa tarkoitettu selvitys opetus- ja kulttuuriministeriössä. Sähköisen arkistopalvelun sääntely tulisi ottaa huomioon osana tiedonhallinnan lainsäädännön jatkovalmistelua siltä osin kuin yleislaintasoisia sääntelytarpeita ilmenee.

Tiedonhallintalain jatkovalmistelussa on selvitettävä, missä määrin henkilötietoja sisältävien tietoaaineistojen säilytysajoista voidaan säätää osana tiedonhallintalakia, jolloin tietojen säilytysaikaa koskevia hajautunutta sääntelyä voidaan keskittää yhteen lakiin. Säilytysaikojen määräytymisen kriteerit tulisi säätää osaksi tiedonhallintalakia. Tiettyyn aikamääreseen perustuvia säilytysaikoja voisi olla jatkossakin lainsäädännössä, jos säilytysaika perustuu esimerkiksi EU-sääntelyyn tai se nähdään välttämättömäksi arkaluonteisten henkilötietojen (erityiset henkilötietoryhmät) suojan toteuttamiseksi. Suurin osa viranomaisten tietoaaineistoista pitää sisällään henkilötietoja, joiden käsittelyyn sovelletaan suoraan ja lähtökohtaisesti yleisen tietosuojasetuksen säännöksiä. Tietoaaineistot, jotka eivät sisällä henkilötietoja kuuluisivat kuitenkin tiedonhallintalain piiriin ja tästä syystä säilytysaikoja koskevat kriteerit koskisivat myös niitä.

Edellä esitetty tarkoittaa siten sitä, että viranomaisilla ei jatkossa olisi omia arkistoja, vaan arkistoinnista vastaa viranomaisena Kansallisarkisto. Sellainen tietoaaineisto, joka on säädetty pysyvästi säilytettäväksi, ei kuulu arkistoon, vaan tällaisten tietoaaineistojen tiedonhallinnasta vastaa kukin viranomainen itse.

Työryhmä ei ota kantaa muuhun arkistointiin kuin viranomaisten tietoineistojen arkistointiin. EU:n yleinen tietosuojasetus luo puitteet muun arkistoinnin toteuttamiseksi. Tieteellisen tutkimuksen tietoineistojen arkistointi pitää järjestää osaksi korkeakoulujen ja lakisääteisiä tehtäviä hoitavien tutkimuslaitosten toimintaa. Tällä turvataan tutkimustietoineistojen uudelleen hyödyntäminen hallitun prosessin mukaiseksi. Tutkimustietoineistojen luovuttamisen perusteista tutkimustietoineistojen arkistoista tulisi säätää tiedonhallinnan yleislaissa, koska arkistojen hallinnoijat, kuten Kansallisarkisto ja korkeakoulut kuuluvat tiedonhallinnan yleislain soveltamisalaan. Yksityisarkistojen sääntelytarpeet ja sääntelyn sijoittaminen säädöksiin tulee arvioida erikseen.

5.9 Tietohallinnon ja tiedonhallinnan ohjaus

5.9.1 Tietohallintolain tausta ja tavoite

Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011, tietohallintolaki) tarkoituksena on tehostaa julkisen hallinnon toimintaa sekä parantaa julkisia palveluja ja niiden saatavuutta säätämällä julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämisestä ja varmistamisesta. Laissa säädetään eräiden julkisen hallinnon viranomaisten velvollisuuksista niiden hoitaessa tietohallintotehtäviä. Hallituksen esityksen mukaan lain tavoitteena on luoda toimivalta ja ohjausmalli, jolla aikaansaadaan edellytykset julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuudelle.

Tietohallintolain säätämisen taustalla on eduskunnan 7.12.2009 tarkastusvaliokunnan antaman mietinnön (TrVM 5/2009 vp – K 15/2009 vp) johdosta hyväksymä kannanotto (EK 30/2009 vp – K 15/2009 vp). Siinä eduskunta edellytti, että hallitus valmistelee lainsäädännön, jonka mukaisesti julkisen sektorin tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja yhteensopiavuus voidaan toteuttaa lainsäädäntöön perustuen viranomaistehtävänä. Lisäksi Eduskunta hyväksyi 4.6.2010 kannanoton (EK 11/2010 vp - VNS 9/2009 vp) hallintovaliokunnan mietinnöstä (HaVM 8/2010 vp) koskien kunta- ja palvelurakennemuutosta. Siinä eduskunta edellytti, että hallitus huolehtii siitä, että valtion ja kuntien tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kehittämiseksi eduskunnalle annetaan jo meneillään olevalla vaalikaudella tarvittavat säädösehdotukset, joilla voidaan toteuttaa julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistavat menetelmät ja standardit ja joilla kunnat sekä muu julkinen hallinto veloitetaan ottamaan käyttöön yhteentoimivuuden varmistavat menetelmät ja standardit sekä että näihin tarkoituksiin varataan riittävät taloudelliset resurssit.

Tietohallintolain säätämisen tavoitteena on ollut vahvistaa valtiovarainministeriön asemaa sekä lisätä toimivaltaa ja vastuuta julkisen hallinnon tietohallinnon yhteentoimivuutta oh-

jaavana viranomaisena. Valtiovarainministeriöllä on lain mukaan hallinnonala- ja toimialarajat ylittävä ja koko julkisen hallinnon kattava toimivalta ohjata tietohallintoa.

Samalla tietohallinnon ohjausta koskevat säädökset koottiin yhteen kumoamalla julkisuuslaissa valtionhallinnon tietohallinnon ohjausta koskevat säännökset. Ennen tietohallintolain säätämistä julkisuuslain hyvää tiedonhallintatapaa koskevissa 18 ja 36 §:ssä oli säännökset tietojärjestelmien yhteensopivuuden ja yhteistyön vaatimuksista. Vaatimukset kohdistuivat erityisesti tietoaaineistoihin ja niiden käsittelyyn sekä tietointensiivisten palvelujen tuottamiseen. Muutosta perusteltiin julkisuuslain näkökulmasta mm. sillä, että julkisuuslain tavoitteena ei ole toiminnan tehostaminen. Lisäksi julkisuuslain silloiset säännökset koskivat ainoastaan valtionhallintoa, joten niiden nojalla ei ollut voitu antaa koko julkista hallintoa koskevia velvoittavia säännöksiä.

5.9.2 Tietohallintolain keskeinen sääntely

Tietohallintolain mukaisia keskeisiä sääntelykeinoja ovat yleisten ohjaustoimivaltuuksien määrittely, kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu ja kuvaaminen, yhteentoimivuuden kuvaukset ja määrittelyt sekä hankintojen ohjaus. Tietohallintolain sääntelyä on kuvattu myös muualla raportissa, muun muassa yhteentoimivuutta koskevissa luvuissa 5.1.1 ja 5.1.2. Tietohallintolain sääntelykohteina ja -keinoina yhteentoimivuuden parantamiseen ovat olleet: kokonaisarkkitehtuuri ja yhteentoimivuuden kuvaukset, julkisen hallinnon yhteiset tietohallinnon palvelut sekä hankintojen ohjaus. Tietohallintolaista on valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain säätämisen (1226/2014) yhteydessä kumottu yhteisiä palveluja koskevat säännökset.

Tietohallintolain soveltamisalaa ja sen suhdetta muuhun lainsäädäntöön on kuvattu luvussa 5.1.2.

Tietohallintolain 3 §:n 3 kohdan mukaan tietohallinnon kokonaisarkkitehtuurilla tarkoitetaan kuvausta julkisen hallinnon organisaatioiden, palvelujen, toimintaprosessien, käsiteltävien tietojen sekä käytettyjen tietojärjestelmien ja teknologian muodostaman tietohallinnon kokonaisuuden rakenteesta ja sen osien välisistä suhteista.

Tietohallintolain 4.1 §:n 1 kohdan mukaan valtiovarainministeriön tulee huolehtia julkisen hallinnon toiminta-, tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin (kokonaisarkkitehtuuri) suunnittelusta ja kuvaamisesta. Tietohallintolain 7 §:ssä on säädetty viranomaisen kokonaisarkkitehtuurin suunnitteluvollisuudesta.

Tietohallintolain (634/2011) 7 §:n mukaan julkisen hallinnon viranomaisen on julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi suun-

niteltava ja kuvattava kokonaisarkkitehtuurinsa sekä noudatettava laadittua ja ylläpidettyä kokonaisarkkitehtuuria ja sen edellyttämiä yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä sekä toimialakohtaisia tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä.

Tietohallintolain 4.2 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää 6 §:ssä tarkoitettuun standardiin perustuvasta julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista siltä osin kuin se koskee tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuria ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määrittysten sisältöä. Julkista valtaa käyttävän yhteisön tai säätiön julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käyttämän tietojärjestelmän osalta voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää vain yhteentoimivuuden edellyttämän tietoarkkitehtuurin ja sen edellyttämien kuvausten ja määrittysten sisällöstä.

Tietohallintolain 4.2 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää julkisen hallinnon tietohallinnon standardiin perustuvasta julkisen hallinnon tietohallinnon yhteisestä kokonaisarkkitehtuurista siltä osin kuin se koskee tieto-, järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuuria ja sen edellyttämien yhteentoimivuuden kuvausten ja määrittysten sisältöä. Julkista valtaa käyttävän yhteisön tai säätiön julkisen hallintotehtävän hoitamisessa käyttämän tietojärjestelmän osalta voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää vain yhteentoimivuuden edellyttämän tietoarkkitehtuurin ja sen edellyttämien kuvausten ja määrittysten sisällöstä.

Tietohallintolaki sisältää myös säännöksen viranomaisten välisen tietojen vaihdon edistämiseksi. Tietohallintolain 10 §:n mukaan julkisen hallinnon viranomaisen on pyrittävä järjestämään toimintansa siten, että se käyttää tässä pykälässä tarkoitettuihin tietojärjestelmiin talletettuja tietoja, jos viranomaisen toiminta edellyttää näiden tietojen käyttöä.

Tietohallintolain 4 §:n 4 momentin mukaan ennen kuin valtion virasto, laitos tai valtion liikelaitos taikka tuomioistuin tai muu lainkäyttöelin päättää tietohallintoa koskevasta omasta hankinnastaan taikka muusta sellaisesta sen ratkaistavissa olevasta valtion talousarviosta rahoitetusta tietohallintoa koskevasta hankinnasta, jolla on laajaa toiminnallista merkitystä tai joka on taloudelliselta arvoltaan merkittävä, sen on pyydettävä asiasta valtiovarainministeriön lausunto. Tästä menettelystä on annettu tarkempia määräyksiä valtioneuvoston asetuksessa lausuntomenettelystä tietohallinnon hankintoja koskevissa asioissa (1249/2014).

5.9.3 Hyvän tiedonhallintatavan ohjaus

Julkuuslaissa säädetään hyvästä tiedonhallintatavasta. Lain 18 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen tulee hyvän tiedonhallintatavan luomiseksi ja toteuttamiseksi huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta saata-

vuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muusta tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Säännöksessä on lisäksi viisi kohtaa, mitä viranomaisten on erityisesti hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi tehtävä muun muassa suunnitelmilla ja kuvauksilla.

Edellä mainitulla tavalla tietohallintolain säätämisen yhteydessä julkisuuslaista kumottiin yhteensopivuuden vaatimukset. Tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden sekä tietojen saatavuuden ja tietoturvallisuuden näkökulmasta sekä tietohallintolain että julkisuuslain säännökset yhdessä ovat merkittäviä ja säännökset kytkeytyvät viranomaisten tietohallinnon ja tiedonhallinnan järjestämisen käytännöissä toisiinsa.

Julkisuuslaki ei sisällä säännöksiä viranomaisten ohjaustoimivaltuuksista. Myöskään ministeriöiden toimialoja ja tehtäviä määrittelevissä valtioneuvostolainsäädännön säännöksissä ei ole säädetty nimenomaisia tiedonhallintaa koskevia ohjaustoimivaltuuksia muutoin kuin valtioneuvoston kanslialle koskien valtioneuvoston ja sen ministeriöiden yhteisissä toiminnoissa.

Edellä luvussa 5.8 on kuvattu Kansallisarkiston tehtäviä arkistonmuodostuksen ohjaajana.

Käytännössä julkisen hallinnon tiedonhallinnan yleistä ohjausta tehdään valtiovaraministeriön toimialan tehtäviin liittyen. Tämä perustuu siihen, että tietohallintolain nojalla annettavat julkisen hallinnon tietohallinnon suositukset (JHS) kattavat monilta osin tiedonhallinnan menettelyjä ja käytäntöjä. Ohjaus perustuu tältä osin suosituksiin, ei normiohjaukseen.

Tietohallintolakiin sisältyvän sääntelyn mukaiset yhteentoimivuuden kuvaukset ja määrittelyt ovat myös asiallisesti ottaen tiedonhallintaa ohjaavia, vaikka tietohallintolaissa omaksutun sääntelytekniikan vuoksi ne ovatkin kytkeyty tietohallintoa koskeviin kokonaisarkkitehtuurisuunnitelmiin ja –kuvauksiin eikä näin ollen nimellisesti ole tiedonhallintaa koskevaa sääntelyä.

5.9.4 Nykytilan arvio

Tietohallintolaki on ollut voimassa noin 6 vuotta. Lain nojalla valtiovaraministeriö on vahvistanut rooliaan koko julkisen hallinnon tietohallinnon ohjaajana. Myös eri hallinnonalat ovat ottaneet lain mukaista rooliaan toimialansa tietohallinnon ja tietohallintohankkeiden kehittämisen ohjauksesta.

Tietohallintolain toteuttamisessa on erityisesti panostettu kokonaisarkkitehtuurin kehittämiseen ja menetelmää koskevan kyvykkyyden parantamiseen julkisessa hallinnossa.

Hallinnonalojen kokonaisarkkitehtuurityön tasoa on seurattu vuodesta 2013 saakka. Tieto kerätään kohdealueittain, jatkossa ekosysteemeittäin, ja raportoidaan julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnalle.

Tietohallintohankkeiden arviointiin on kehitetty arviointimenettely ja sitä tukevat arviointimallit. Tietohallintohankkeita on lain voimassa ollessa arvioitu n. 5–10 vuodessa. Hankkeiden arvioinnista on linjattu hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa 16.12.2014.

Merkittävin haaste tietohallintolain toimeenpanossa on ollut tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kuvauksien ja määritysten tekeminen koskien koko julkista hallintoa tai eri toimialoja. Lain toimeenpanon haasteet tältä osin ovat voineet johtua myös siitä, että hallinnossa ei olla pystytty muodostamaan yhtenäistä tai selkeää kuvaa siitä, mitä yhteentoimivuuden kuvauksilla ja määrittelyksillä tarkoitetaan.

Lain 7 §:n mukainen viranomaisten velvollisuus julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuuden mahdollistamiseksi ja varmistamiseksi kuvata kokonaisarkkitehtuurinsa ei ole lain voimaantuloa koskevan säännöksen mukaisesti astunut voimaan. Lain voimaantuloa koskevan 13 §:n säännöksen mukaan julkisen hallinnon viranomaisen on aloitettava 7 §:n mukaisen kokonaisarkkitehtuurin kuvauksen laatiminen kuuden kuukauden kuluessa ja saatettava työ loppuun kolmen vuoden kuluessa asiaa koskevan 4 §:ssä tarkoitetun valtioneuvoston asetuksen voimaantulosta. Tietohallintolakiin säädetyt tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämistä koskevat sääntelymallit ovat käytännön soveltamisen kannalta ongelmallisia ja täsmentävät säännökset ovat vaikeasti valmisteltavia. Tietohallintolain nojalla ei ole annettu yhtään tietojärjestelmien yhteentoimivuuden määrittelyksiä ja kuvauksia koskevaa asetusta.

Julkisuuslain hyvän tiedonhallintatavan sääntelyn ja tietohallintolain sääntelyn eriyttäminen tietohallintolain säätämisen yhteydessä voidaan nähdä myös osittain johtaneen siihen, että hyvän tiedonhallintatavan kehittymistä julkisessa hallinnossa ei ole kyetty selkeästi ohjauksella tukemaan. Valtiovarainministeriön ja hallinnonalojen toimesta tehty kokonaisarkkitehtuurin ohjaus, julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunnan puitteissa tehty työ on tätä käytännössä toteuttanut, mutta sääntely ei ole tätä parhaalla mahdollisella tavalla tukenut.

Eduskunnan valiokunnat, kuten tarkastusvaliokunta ja hallintovaliokunta, ovat useissa lausunnoissaan ja mietinnöissään ottanut kantaa tietohallintolain toimeenpanoon. Tässä on niistä otettu esiin lain sisältämään sääntelyyn ja sen toimivuuteen liittyviä kannanottoja.

Eduskunnan hallintovaliokunta on hallituksen vuoden 2014 vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä tarkastusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa (HaVL 11/2015 vp— K 9/2015

vp) todennut seuraavaa. Tietojärjestelmien yhteentoimivuudella tarkoitetaan tietohallintolain mukaan, että tietojärjestelmät ovat teknisesti yhteentoimivia muiden julkisen hallinnon viranomaisten tietojärjestelmien kanssa, silloin kun ne käyttävät samoja tietoja. Valiokunta tähdentää tietohallintolain tavoitetta tehostaa julkisen hallinnon toimintaa ja parantaa julkisia palveluja. Tässä suhteessa koko tietohallinnon sekä tietotekniikan käytön ja hyödyntämisen kannalta tietohallintolain näkökulmaa ja välineistöä voidaan pitää rajallisena suhteessa lain tavoitteeseen. Joka tapauksessa valiokunta pitää tärkeänä voida lausuman kohdalla tarkastella julkisen hallinnon tietojärjestelmiin liittyviä kysymyksiä monipuolisemmin ja laajemmin kuin pelkästään tiehallintolain näkökulmasta.

Hallintovaliokunta on valtiovarainministerön 16 päivänä joulukuuta 2014 hallintovaliokunnalle toimittamasta selvityksestä tietohallintolain (634/2011) tavoitteiden toteutumisesta (HaVM 34/2010 vp) (HAO 7/2014 vp) antamassaan lausunnossa todennut yhteenvedossaan muun muassa seuraavaa. Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi on tehty tärkeää työtä, mutta kokonaisuutena tietohallintolain täytäntöönpano ei ole edennyt odotetusti. Hallintovaliokunta katsoo, että tietohallintolain täytäntöönpanoa tulee tehostaa ja ottaa myös laissa säädetyt asetuksenantovaltuudet nykyistä laajemmin käyttöön.

Hallintovaliokunta pitää lain täytäntöönpanon ja kustannustehokkuuden kannalta olennaisena, että kokonaisuuksia koordinoidaan ja järjestelmien toiminnallisesta yhteensopivuudesta huolehditaan. Valiokunta korostaa, että tietojärjestelmien kehittäminen tulee nähdä osana valtionhallinnon toiminnan ja palvelujen kehittämistä.

Edellä mainitussa lausunnossaan hallintovaliokunta on myös todennut, että Tietohallinto toimii nyt erilaisessa tietoteknisessä ympäristössä kuin tietohallintolakia valmisteltaessa. Myös ympärillä oleva lainsäädäntö on muuttunut. Valiokunta pitää kannatettavana, että oikeusministeriön, valtiovarainministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön yhteistyönä selvitetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), tietohallintolain ja arkistolain (831/1994) muutostarpeet ja arvioidaan kokonaisuudistuksen tarpeellisuus. Tietohallintolakiin sisältyviä asetuksenantovaltuuksia on valiokunnan mielestä syytä arvioida osana tiedonhallinnan sääntelyn kokonaisuudistusta. Lainsäädäntöä uudistettaessa on huomioitava myös turvallisuuskriittisten toimialojen erityistarpeet.

5.9.5 Muutostarpeet

Työryhmän näkemyksen mukaan tietohallintolain kokonaisarkkitehtuurin kuvaamista koskevat säännökset voidaan yhdistää muihin tiedonhallintaa koskeviin suunnittelua ja kuvaamista koskeviin velvoitteisiin (ks. luku 5.2). Yhdistämisessä on otettava huomioon, että kokonaisarkkitehtuuri suunnitteluvälineenä kohdistuu organisaation toiminnan ja tietohallinnon järjestämiseen ja sillä on siten välineellinen arvo tiedonhallinnan parantamiseen

sekä tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen. Kokonaisarkkitehtuurityötä on jatkettava ja sitä on kehitettävä edelleen julkisessa hallinnossa. Tätä koskevista velvoitteista on oltava myös riittävät säännökset lainsäädännössä.

Tietohallintolain yhteentoimivuuden kuvauksia ja määräyksiä koskevat säännökset on uudistettava ja niitä on täydennettävä muun muassa rajapintoja koskevilla säännöksillä. Säännöksiä on samalla myös selkiytettävä toimeenpanon varmistamiseksi. Lisäksi tulkintavaikeuksia aiheuttava kytkeä kokonaisarkkitehtuuriin on poistettava sääntelystä.

Tietohallinnon ohjausta koskevat valtiovarainministeriön ja ministeriöiden toimivaltasäännökset on arvioitava siitä näkökulmasta, ovatko ne erillisinä säännöksinä tarpeellisia ottaen huomioon valtioneuvoston yleinen toimivalta ja valtioneuvoston ohjesäännön toimialuejakoa koskevat säännökset. Sääntely on myös laadittava niin, että toimivaltasäännökset ottavat huomioon tietohallinnon ohjauksen ohella julkisen hallinnon tiedonhallinnan ohjauksen. Tarvittaessa valtioneuvostolainsäädännön sääntelyä on täydennettävä tältä osin, jottei yleisistä toimivaltuuksista tarvitse tarpeettomasti säätää erillislaissa.

Tietohallintolain mukainen tietohallintohankkeita koskeva arviointimenettely liittyy julkisen talouden suunnittelu- ja seurantamenettelyihin, minkä vuoksi sääntely voitaisiin sisällyttää talousarviolainsäädäntöön. Sääntelymuutoksia tehdessä on otettava huomioon hallituksen linjaukset digitalisaation ohjauksesta sekä hallituksen esitysten mukaisten maakuntien investointien ohjausmallit.

6 Työryhmän kanta säädösmuutoksiin

Työryhmä toteaa, että julkisen hallinnon tiedonhallinnan toimintaympäristö on muuttunut nyt voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden viimeisen 15 vuoden aikana merkittävästi. Tiedon saatavuus digitaalisessa ja käyttökelpoisessa muodossa yhteiskunnallisiin erilaisiin toimintoihin ja viranomaistoimintaan kohdistuvat tehostamisvaatimukset ja tekniset mahdollisuudet edellyttävät osittain vanhentuneen sääntelyn uudistamista. Työryhmän näkemyksen mukaan sekava ja runsas tiedonhallintaa koskeva sääntely on omiaan luomaan epäselvyyksiä viranomaisissa tiedonhallinnan vaatimuksista, julkisuusperiaatteen, henkilötietojen suojan sekä hyvän hallinnon perusteiden toteuttamisesta. Runsas määrä laillisuusvalvojien ratkaisuja muun muassa julkisuuslain menettelysäännösten soveltamisessa indikoivat sääntelyn selkeyttämis- ja yksinkertaistamistarpeita. Henkilötietojen suojaa koskevan perussääntelyn uudistus tietosuoja-asetuksena edellyttää myös julkisuusperiaatteen liittyvien menettelyjen modernisointia. Tietosuojaa koskeva sääntelyuudistuksen vuoksi erityisesti tietojen säilyttämistä ja arkistointia koskeva sääntely tulee uudistaa viipymättä. Työryhmän näkemyksen mukaan arkistolaki on ongelmallinen myös suhteessa perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, jotka on annettu arkistolain voimaantulon jälkeen.

Edellä esitetyn perusteella työryhmä katsoo, että tiedonhallinnan lainsäädännön jatkovalmistelussa tulisi ryhtyä valmistelemaan yleislakia julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, joka perustuu tiedon linkaaren hallinnan kokonaisuuteen. Samalla tiedonhallinnan rinnakkainen ja eriytynyt erityislainsäädäntö tulisi keskittää lähtökohtaisesti uuteen lakiin. Kaikkea erityislainsäädäntöä ei voida kuitenkaan muuttaa samanaikaisesti tai säädösten sisältöä muuttaa, vaan muodollisesti rinnakkaisen erityissääntelyn muutostarpeet tulee arvioida tapauskohtaisesti. Lisäksi jatkovalmistelussa on huomioitava perustuslakivaliokunnan kannanotto (PeVL 38/2016 vp) siitä, että valtioneuvoston piirissä kartoitetaan myös erityislainsäädännön tarpeellisuuteen ja alaan liittyviä kysymyksiä. Valiokunnan käsityksen mukaan estettä ei ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla. Jatkovalmistelussa on syytä selvittää oikeusministeriön asettaman TAT-TI-työryhmän antaman ohjauksen mukaisesti, missä määrin yleisen tietosuoja-asetuksen sääntely tekee tarpeettomaksi kansallisen erityislainsäädännön ja miltä osin viranomaisten

henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn osalta riittää yleislaissa olevat tiedonhallintaa koskevat säännökset.

Työryhmä ehdottaakin, että uuden yleislain mahdollistamiseksi seuraavat säädökset tai säännökset kumottaisiin ja niihin sisältyvä sääntely otettaisiin muutettuna uuteen tiedonhallintaa koskevaan lakiin:

- Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annettu laki kumotaan ja sääntely uudistetaan tiedonhallintaa koskevaan lakiin erityisesti tiedon ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistamiseksi. Työryhmä korostaa, että tietohallintolain täytäntöönpanoon ja sääntelyn vaikuttavuuteen liittyy useita ongelmia. Eduskunta on useissa yhteyksissä edellyttänyt viranomaisten tietojärjestelmien yhteentoimivuuden varmistavaa lainsäädäntöä. Tästä syystä tietohallintolain uudistaminen on tehtävä viipymättä.
- Arkistolainsäädäntö uudistetaan ja viranomaisten arkistointia koskevat säännökset otetaan tiedonhallintalakiin. Työryhmä korostaa, että arkistolaki voi olla eräiltä osin ristiriidassa tietosuojaa-asetuksen ja perustuslain 10.1 §:n sääntelyn kanssa, joten uudistaminen on toteutettava viipymättä.
- Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain tiedonhallintaa koskevat säännökset 13, 21 ja 22 sekä mahdollisesti 12 § kumotaan ja ne sisällytetään uudistettuna tiedonhallintaa koskevaan lakiin.
- Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 § kumotaan ja sääntely siirretään uudistettuna osaksi tiedonhallintaa koskevaan lakiin.
- Työryhmä pitää tärkeänä, että julkisuuslain 3 ja 4 luvun säännöksiin sekä 21 §:än kohdistuneet havainnot ja kehittämistarpeet otetaan julkisuuslain kehittämistarpeina huomioon julkisuuslain uudistamistarpeita arvioitaessa.
- Työryhmän näkemyksen mukaan viranomaisten välistä tiedonvaihtoa sekä viranomaisten tietovarantojen hyödyntämistä koskevaa sääntelyä on kehitettävä yhteentoimivuuden näkökulmasta ja rajapintojen kautta tapahtuvien tietoluovutusten osalta tiedonhallintaa koskevan lain valmistelun yhteydessä.
- Työryhmä kiinnittää huomiota myös julkisuuslain 24 §:n salassapitosäännösten rakenteen selkeyttämistarpeisiin.
- Tietoturvallisuudesta valtioneuvostossa annettu asetus kumotaan ja sääntely siirretään uudistettuna osaksi tiedonhallintaa koskevaa lakia.
- Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annettu asetus kumotaan ja säännökset uudistetaan ja sisällytetään osaksi tiedonhallintaa koskevaa sääntelyä. Asetuksessa olevien valtioneuvoston viestintää koskevat säännökset tulisi säätää erikseen omassa asetuksessaan, joka voitaisiin antaa julkisuuslain perusteella.

Työryhmän mielestä lainsäädännön uudistamisessa tulisi huolehtia julkisuuslain, tiedonhallintaa koskevan lain sekä tietosuojaa koskevan lainsäädännön selkeästä yhteensovittamisesta. Työryhmä korostaa, että sääntely ei voi olla tulkinnanvaraista, koska säännösten soveltamisala on laaja, ja käytännössä kaikkien viranomaisessa työskentelevien sekä viranomaisten lukuun toimivien on tunnettava sääntelykokonaisuuden perusteet.

Työryhmä pitää tarpeellisena ja tärkeänä, että jatkovalmistelussa kiinnitettäisiin huomiota myös siihen tukeen, jota viranomaiset ja hallinnon asiakkaat tarvitsevat julkisuuslain ja tiedonhallintaa koskevan lain soveltamisessa. Mitä tulkinnanvaraisempaa sääntely on, sitä enemmän ohjaukseen ja neuvontaan tarvitaan viranomaistukea.

LIITE 1: Viranomaisten välisen tiedonvaihdon lainsäädännön nykytila

TAUSTASELVITYS

Sisältö

1	Johdanto	157
2	Tietoluovutuksia koskevat yleiset säännökset	157
3	Tiedon antamisesta päättäminen	159
4	Tietoluovutusten maksut	166
4.1	Maksuttomuusajattelun tausta	166
4.2	Keskeinen lainsäädäntö	167
4.2.1	Yleiset perusteet	167
4.2.2	Maksulliset ja maksuttomat suoritteet	167
4.2.3	Julkisoikeudelliset suoritteet	168
4.2.4	Muut kuin julkisoikeudelliset suoritteet	169
4.2.5	Maksuasetukset ja -päätökset	169
4.2.6	Erityislainsäädäntö	170
4.3	Yleistä	170
4.4	Maksuttomuuden toteuttamisen keinot	170
4.4.1	Rekisteristä säätävä laki	171
4.4.2	Maksuasetus	171
4.4.3	Hinnoittelupäätös	173
4.4.4	Kaikille maksuton data	173
4.4.5	Tiedon pyytäjää koskeva laki	174
4.5	Maksulliset tietoluovutukset viranomaisille	175
4.5.1	Omakustannehintaa tai muu muita käyttäjiä alempi maksu	175
4.5.2	Liiketaloudellinen hinnoitteluperuste	175
4.5.3	Hintadiskriminointi viranomaistahojen välillä	176
4.5.4	Väliilliset maksut tietoluovutuksille	179
4.6	Sähköinen vakiovuotoinen luovutus viranomaistarkoituksiin	179
4.7	Tutkimuskäyttö	180

5	Tekninen käyttöyhteys ja tietolupa	182
5.1	Tekninen käyttöyhteys lainsäädännössä	182
5.1.1	Julkisuuslain sääntely	182
5.1.2	Eriyissäntely	183
5.1.3	Teknisen käyttöyhteyden käsite	184
5.2	Tietolupamenettely	185
5.3	Muutamia tietojärjestelmiä	186
5.3.1	Väestötietojärjestelmä	186
5.3.2	Kiinteistötietojärjestelmä	186
5.4	Lupamaksut	187
6	Tiedonsaantioikeudet	187
6.1	Yleistä	187
6.2	Väestötietojärjestelmä VTJ	190
6.2.1	VTJ:n tietojen julkisuus	190
6.2.2	Turvakielto	190
6.2.3	Muut erityisrajoitetut tiedot VTJ:ssä	196
6.2.4	Tietojen luovuttaminen VTJ:stä	197
6.2.5	Yleinen kiello-oikeus ja tietojen luovutus yksityishenkilölle	199
6.3	Kiinteistötietojärjestelmä KTJ	201
6.4	Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä YTJ	202
7	Viittaukset julkisuuslakiin ja henkilötietolakiin	203
8	Tietopyyntö viranomaisten välisistä tietoluvista ja tietoluovutusten maksullisuudesta sekä tietoluovutusten muodosta	206
8.1	Tietopyyntö	206
8.2	Tiivistys annetuista vastauksista	206
8.3	Vastaukset laajemmin	207
9	Johtopäätökset	213
	Kirjallisuuslähteet	216

1 Johdanto

Viranomaiset luovuttavat suuria määriä tietoa erinäisiin tarkoituksiin joka päivä. Osa tietoluovutuksista pitää sisällään salassa pidettävää tai muuten käytöltään rajoitettua tietoa. Joissain tapauksissa viranomainen ei luovuta tietoja ennen kuin tiedonluovutuksen edellytykset on tarkistettu erityisessä tietolupamenettelyssä. Tietosuoritteista saatetaan myös periä maksu. Nämä maksut ovat merkittävä tulonlähde keskeisiä rekistereitä ylläpitäville viranomaisille. Maksuja peritään osin myös viranomaisten välisistä tietoluovutuksista.

Tässä selvityksessä käydään läpi tietoluovutuksia koskevat keskeiset säännökset. Tarkastelun keskiössä ovat viranomaisten välistä tiedonvaihtoa rajoittavat, hidastavat ja jopa estävät käytännöt, päätökset ja säännökset. Lisäksi on pyritty kartoittamaan päällekkäistä ja tarpeetonta sääntelyä. Laajan yleisesityksen sijaan selvityksessä keskitytään erityisesti havaittuihin nykylainsäädännön ongelmallisiin kohtiin.

Selvitys lähtee liikkeelle tietoluovutuksia koskevista yleisistä säännöksistä (luku 2) sekä tiedon antamisesta ja siitä kieltäytymisessä noudatettavasta menettelystä (luku 3). Sen jälkeen perehdytään tietoluovutuksista perittäviä maksuja koskevaan sääntelyyn ja käytäntöön (luku 4) ja teknistä käyttöyhteyttä sekä tietolupia koskevaan sääntelyyn (luku 5). Sitten keskiössä ovat lakisääteiset tiedonsaantioikeudet ja siihen liittyvät rajoituskysymykset erityisesti kolmessa perusrekisterissä: väestö-, kiinteistö- sekä yritys- ja yhteisötietojärjestelmissä (luku 6). Tämän jälkeen käsitellään erityislaeissa olevia säännöksiä yleislainsäädännön soveltamisesta, mitä voidaan pitää osin tarpeettomana sääntelynä (luku 7). Lopuksi käsitellään valtiovarainministeriön JulkiCT-osaston tekemää tietopyyntöä keskeisille rekisteriviranomaisille ja niihin saatuja vastauksia (luku 8) sekä selvityksen johtopäätöksiä (luku 9) ja muita teeman ulkopuolelle meneviä havaintoja (luku 10).

Tämä selvitys on kirjoitettu osana valtiovarainministeriön 17.11.2016 asettaman tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämistä selvittävän työryhmän (Tilke) toimintaa. Selvityksen tarkoituksena on toimia tiedonhallinnan lainsäädännön nykytilan taustakartoituksena Tilke-työryhmän loppuraporttia varten. Selvityksen on laatinut valtiovarainministeriön julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniikan osaston korkeakouluharjoittelija Juuso Ouli, joka on oikeustieteen opiskelija Itä-Suomen yliopistosta.

2 Tietoluovutuksia koskevat yleiset säännökset

Suomen perustuslain (731/1999, PL, perustuslaki) 12 §:n 2 momentissa on säädetty julkisuusperiaatteesta perusoikeutena. Julkisuutta voidaan rajoittaa vain lailla ja välttämättömien syiden vuoksi. Tämän lisäksi oikeusturvaan kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin

mukaan muun muassa se, että käsittelyn julkisuus samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Julkisuutta rajoittavat monet seikat, joista erään keskeisen muodostaa henkilötietojen suoja, josta on perustuslain tasolla säädetty PL 10 §:ssä, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Viittaus jokaiseen koskee tässä yhteydessä paitsi luonnollisia henkilöitä myös oikeushenkilöitä ja viranomaisia.

Julkisuutta rajoittavat salassapitosäännökset. Julkisuuslain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään.¹ Julkisuuslain 24 §:ssä on säädetty salassa pidettäväksi erityyppisiä viranomaisen asiakirjoja eri salassapitointressien suojaamiseksi. Salassapitosääntelyä on myös paljon erityislaeissa, mutta eduskunnassa on suhtauduttu kielteisesti säännösten sijoittamiseen julkisuuslain ulkopuolelle. Näitä kannanottoja on esitetty jo julkisuuslain säätämisen yhteydessä.²

Tiedon antamista viranomaisen asiakirjasta rajoittaa myös henkilötietojen suoja. Henkilötietolain (523/1999) 8 §:n 4 momentin mukaan oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään.

Viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään julkisuuslaissa, jonka 16 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa. Viittaus henkilötietojen suojaan kohdistuu pääasiassa henkilötietolain säännöksiin käsittelyn yleisistä periaatteista, arkaluonteisten tietojen ja henkilötunnuksen käsittelyn edellytyksistä sekä erityisiin henkilötietolain 4 luvussa määriteltäviin tarkoituksiin tapahtuvasta tiedon käsittelystä.

Henkilötietolain 8 §:ssä on säädetty henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä. Viranomaistoimintaa koskee erityisesti mainitun pykälän 1 momentin 4 kohta, jonka mukaan

¹ Kuten todettu, tässä selvityksessä keskitytään viranomaisten välisen tiedonvaihdon sääntelyyn. Esimerkiksi asianosaisjulkisuuden, joka saattaa yksittäistapauksessa koskea myös viranomaista, tarkastelu on nyt rajattu ulkopuolelle sen viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa olevan satunnaisen luonteensa vuoksi.

² Ks. esim. *HaVM 31/1998 vp* — *HE 30/1998 vp*, s.7 ja *EV 303/1998 vp* — *HE 30/1998 vp*, s.1.

henkilötietoja saa käsitellä, jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta. Henkilötietolaissa henkilötietojen käsittelyn määritelmä käsittää myös julkisuuslain 16.3 §:ssä tarkoitettujen henkilötietojen tallettamisen ja käytön (henkilötietolaki 3.1 §:n 2 k).

Lainsäädäntöä on käsitelty yksityiskohtaisemmin kunkin eri näkökulman kohdalla.

3 Tiedon antamisesta päättäminen

Pääsääntönä julkisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan on, että viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on. Koska asiakirjapyyntöön käsittelyssä on kyse myös hallintoasian käsittelystä, noudatetaan hallintolakia (434/2003) sen 5 §:n nojalla silloin, kun julkisuuslaissa ei ole hallintolaista poikkeavia säännöksiä.

Julkisuuslain mukainen päätöksenteko jakaantuu kahteen vaiheeseen. Julkisuuslain 14 §:n 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu. Kyse on niin sanotusta ensivaiheen päätöksenteosta.

Jos edellä mainittu henkilö kieltäytyy antamasta tietoja, asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Kieltäytyneen henkilön on julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy, annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi sekä annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Viimeisin ei liene relevantti, sillä *tietävästi minkään viranomaisen valituskelpoinen ratkaisu julkisuuslain 4 luvussa tarkoitetussa tietopyyntöasiassa ei ole maksullinen*.

Varsinaista hallintopäätöstä ei julkisuuslaissa edellytetä ensi vaiheessa tehtäväksi. Julkisuuslain esitöistä käy ilmi, että tietojen antamisesta kieltäytymisessä noudatettavassa menettelyssä on kyse viranomaisen neuvontavelvollisuudesta, mikä puoltaa vahvasti tulkintaa, että kyseessä ei ole hallintopäätös. Toisaalta todetaan myös, että kieltäytymisen yhteydessä on ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy ja viitataan tässä yhteydessä päätöksen perustelemisen olevan virkamiehille hallintomenettelylain mukaisesti kuuluva yleinen virkavelvollisuus.³ Nykyisen hallintolain 45 §:ssä ja kumotun hallintomenettelylain (598/1982) 24 §:ssä säädetään nimenomaan hallintopäätöksen perusteluvelvollisuudesta. Lisäksi asian

³ Ks. HE 30/1998 vp, s.71.

saattaminen viranomaisen ratkaistavaksi vaikuttaa hallintolain 7 a luvussa säädetyltä oikaisuvaatimusmenettelyltä, vaikka asiasta ei julkisuuslaissa oikaisuvaatimusmenettelynä säädetäkään.⁴ Oikaisuvaatimusmenettelyssä on kuitenkin nimenomaan *päätöksen* oikaisusta, mikä puoltaa tulkintaa, että ensivaiheessa tehdään hallintopäätös – ainakin silloin kun päätös on kielteinen. Tällöin kielteisen vastauksen yhteydessä pitäisi toisaalta tehdä hallintolain 43–45 §:ssä säädettyjen muotovaatimusten mukainen kirjallinen hallintopäätös. Julkisuuslaissa ei ole säädetty siitä, missä muodossa viranomaisen henkilöstöön kuuluvan tulisi antaa vastauksensa. Julkisuuslain tietopyyntöä koskevat menettelysäännökset poikkeavat hallintolain sääntelystä. Tietopyyntöä ei tarvitse tehdä julkisuuslain 13 §:n perusteella kirjallisesti, joten tämä poikkeaa hallintolain 19 §:ssä säädetystä lähtökohtaisesta kirjallisen muodon vaatimuksesta. Niin ikään julkisuuslain 13 §:n mukaan tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Hallintolain mukaisessa vireillepanossa edellytetään vireillepanoasiakirjassa ilmaistavaksi lähettäjän nimi ja yhteystiedot (hallintolaki 16 §). Julkisuuslain 14.3 §:ssä on puolestaan säädetty ensivaiheen käsittelyn menettelystä siinä tilanteessa, kun viranomaisen henkilöstöön kuuluva katsoo, ettei tietopyynnön esittäjällä ole oikeutta saada pyytämäänsä asiakirjoja tai tietoja asiakirjasta. Sääntely on erityissääntelyä suhteessa hallintolakiin.

Oikaisuvaatimusta koskevia säännöksiä noudatetaan hallintolain 49 a §:n mukaan myös silloin, kun virkamiehen päättämä asia on ennen muutoksenhakua saatettava asianomaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Esimerkiksi *Olli Mäenpää* pitää päätöksentekoa, jossa tiedon antamisesta kieltäydytään, ensivaiheessa viranomaisen päätöksenä ja toisessa vaiheessa oikaisuvaatimuksen käsittelynä.⁵

Julkisuuslaki on erityislaki suhteessa hallintolakiin. Kuten edellä todettiin, julkisuuslaki ei edellytä päätöksen tekemistä ensivaiheessa vaan tietopyyntöön vastaamiselle on säädetty julkisuuslaissa oma menettelynsä. On perustellumpaa tulkita tietopyyntöön vastaamista yhtenä prosessina, jossa esitettyyn tietopyyntöön annettaessa kielteinen vastaus päädytään lopulta ja tietopyynnön tekijän pyynnöstä valituskelpoiseen ratkaisuun. Asiaa ei ole vielä ensivaiheessa lopullisesti ratkaistu, vaan asian käsittely on viranomaisessa kesken ja julkisuuslain 14.3 §:n 3 kohdan sanamuodon mukaan kysymys on asian siirtämisestä viranomaisen sisällä ratkaisua varten. Tällöin sääntely ei ohjaa prosessissa oikaisuvaatimusmenettelyyn ensivaiheen käsittelyn jälkeen. Oikaisuvaatimusmenettely edellyttäisi lisäksi ensivaiheessa

⁴ Julkisuuslain 33.1 §:ssä on kuitenkin säädetty julkisuuslain 34 §:n nojalla määrättyjen maksujen kohdalla nimenomaisesti maksun oikaisun vaatimisesta eli kyse on oikaisuvaatimusmenettelystä. Julkisuuslain johdonmukaisella tulkinnalla olisi mahdollista päätyä lopputulokseen, että julkisuuslain mukaisessa asian viranomaisen ratkaistavaksi saattamisessa ei ole kyse oikaisuvaatimusmenettelystä.

⁵ *Mäenpää* 2016, s.293–295. Näin jo ennen hallintolain yleistä oikaisuvaatimussääntelyä (L 581/2010, voimaantulo 1.8.2010): *Mäenpää* 2008, s.232–233.

oikaisuvaatimusohjeiden antamista ja oikaisuvaatimuksen kirjallista vireillepanoa (hallintolaki 46 ja 49 d §:t). Julkisuuslaissa tällaista ei edellytetä.

Erityisen ongelmallinen tilanne on muutoksenhaun kannalta silloin, kun tiedot päätetään antaa. Julkisuuslain hallituksen esityksessä mainitaan, että valitusoikeus myönteiseen päätökseen on rajattu esityksestä pois.⁶ Valitusoikeus lisättiin lakiin kuitenkin eduskuntakäsittelyssä siitä syystä, että myös myönteisestä päätöksestä valittaminen voi olla jonkun intressissä.⁷ Vasta viranomaisen ratkaistavaksi saatettu asia ratkaistaan valituskelpoisella päätöksellä.⁸ Hallintolainkäyttölain (586/1996) 5 §:n 1 momentin mukaan päätöksellä, josta saa valittaa, tarkoitetaan toimenpidettä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta. Muodostunut sääntely on ongelmallinen, kun asiaa arvioidaan julkisuuslain 13 §:n kannalta katsottuna. Koska julkisuuslain 13.1 §:n mukaan tietopyyntö voidaan tehdä ilman henkilöllisyyden selvittämistä, ei viranomaisessa myönteisessä tilanteessa aina voida tehdä hallintolain mukaista hallintopäätöstä, koska tiedossa ei välttämättä ole, kuka tietopyynnön esittäjä on erityisesti tilanteessa, jossa esimerkiksi viranomaisen toimipisteessä tietopyyntö esitetään suullisesti tai tietopyyntö tehdään sähköpostilla osoitteesta, jonka perusteella ei voida päätellä tietopyynnön tekijää.

Kuten edellä on todettu, julkisuuslaki ei edellytä ensivaiheessa hallintopäätöksen tekemistä. Tiedon antamisesta ”päättämistä” ei yleensä tehdä kirjallisesti eikä sitä perustella, vaikka sitä hallintolain 43 ja 45 §:t lähtökohtaisesti edellyttäisivät. Koska asiakirjajulkisuus on pääsääntönä määritelty jo perustuslain tasolla sen 12.2 §:ssä, asiakirjajulkisuuden toteuttamisen viranomaisessa on katsottu jäävän hallintolain päätöksentekovelvoitteen ulkopuolelle, kun tiedot annetaan sellaisenaan kuin tietoja on pyydetty. Menettelyä ei ole nähty ongelmallisena, sillä asiakirjajulkisuuden tulee olla toteutettavissa hallinnollisesti mahdollisimman kevyesti ja nopeasti.

Mäenpää katsoo, että viranomaiselta voidaan pyytää hallintolain vaatimukset täyttävää kirjallista ja perusteltua päätöstä myös silloin, kun tiedot annetaan pyynnön mukaisena. Mäenpää perustaa näkemyksensä perustuslain 21 §:ssä säädettyihin oikeusturvan elementteihin.⁸ Lisäksi, kun otetaan huomioon lainsäätäjän painottama muutoksenhakuoikeus myös myönteisiin päätöksiin, on kirjallisen päätöksen saaminen asianosaiselle⁹ olennainen oikeus. Se on

⁶ HE 30/1998 vp, s.108.

⁷ HaVM 31/1998 vp — HE 30/1998 vp, s.21.

⁸ Mäenpää 2016, s.273.

⁹ Asianosaisella tarkoitetaan hallintolain 11 §:ssä sitä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Valitusoikeus on hallintolainkäyttölain 6 §:n mukaan sillä, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa sekä tietyin edellytyksin myös viranomaisella. Myös julkisuuslaissa on säädetty asianosaisen määritelmästä (JulkL 11 §), joka keskeiseltä sisällöltään on edellä mainittuja vastaava, mutta määritelmä liittyy asianosaisasemaan perustuvaan tiedonsaantioikeuteen – ei julkisuuslain mukaiseen muutoksenhakuoikeuteen.

kuitenkin oikeus, johon tietopyynnön esittäjän pitäisi erikseen vedota, joten se ei muodosta viranomaiselle ensivaiheen käsittelyssä velvollisuutta. Ongelmallista on, että asiakirjajulkisuuden tehokas ja tarkoituksenmukainen toteuttaminen edellyttää asiakirjan antamista pääsääntöisesti viivytyksettä. Tällöin muutoksenhakuoikeus käytännössä voi muuttua merkityksettömäksi. Viranomaiset eivät myöskään usein pidä kirjaa saapuneista tietopyynnöistä ja niiden perusteella luovutetuista tiedoista, jolloin kirjallisen päätöksen tekeminen voi käytännössä osoittautua hyvinkin haastavaksi jälkikäteen. Sinällään tietopyyntöjen kirjaaminen kuuluu osana hyvään tiedonhallintatapaan, mutta ongelmana voi olla ne tilanteet, joissa tietoa ei ole tietopyynnön esittäjästä eli asian vireillepanijasta. Pyyntöjen tekijän ei tarvitse lähtökohtaisesti ilmaista henkilöllisyyttään (julkisuuslaki 13.1 §), joten hänen kuulemisensa ja muut asianosaiselle kuuluvat prosessuaaliset oikeudet voivat myös olla jälkikäteen mahdollisia toteuttaa. Toisaalta henkilö tai taho, jolla muutoksenhakuintressi saattaisi olla, ei välttämättä saa tietää tehdystä tietoluovutuksesta ennen kuin tiedot saanut osapuoli käyttää saamiaan tietoja hyväksi – usein muutoksenhakuintressin omaavan henkilön tai tahon tahdon vastaisesti. Tällöin muutoksenhaulla ei välttämättä ole enää käytännön merkitystä, mikä on oikeusturvanäkökohdista äärimmäisen epätydyttävää.¹⁰ Eräiltä osin oikeuskirjallisuudessakin esitetyt soveltamisohjeet näyttävät muodostuvan ongelmallisiksi, koska julkisuuslain sisältöä muutettiin eduskuntakäsittelyssä, mutta kokonaisuudessa tietopyynnön käsittelyprosessia ei tällöin arvioitu. Myöskään hallintolain ja julkisuuslain suhde ei ole täysin selvä, vaikka sinällään julkisuuslaki tuleekin nähdä hallintolakiin nähden erityislakina.

Vielä on mainittava erikseen tilanne, jossa viranomaisen oma-aloitteisesti julkaisee tai jakaa tietoa esimerkiksi internetsivuillaan. Tässä ei ole kyse tietoluovutuksesta, vaan julkisuuslain 20 §:ssä tarkoitettu viranomaisen tiedottamisvelvollisuuden toteuttamisesta. Tällöin ei ole tietopyyntöä, joka olisi ratkaistu, eikä siten ole eikä voida edes pyytämällä saada aikaan päätöstä tietoluovutuksesta. Näin ollen oikeussuoja toteutetaan vahingonkorvaus- ja rikosoikeudellisin keinoin.¹¹

Silloin, kun tieto annetaan muusta kuin julkisesta asiakirjasta, Mäenpää katsoo olevan kyse eri tilanteesta. Päätös antaa tiedot sisältää tällöin oikeudellista harkintaa, kun laissa säädetystä salassapitovelvollisuudesta poiketaan. Lisäksi hallintolain 34 §:ssä säädetystä kuulemisvelvollisuudesta johtuu, että asiaa ei saa ratkaista ennen kuin asianosaiselle on varattu tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.¹² Myös eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan päätenyt siihen, että niitä asianosaisia, joiden salassa pidettäviä tietoja luovutetaan, tulisi kuulla hallintolain 34 §:ssä edellytetyllä tavalla ennen tietojen luovuttamista.¹³

¹⁰ Problematiikasta ks. myös *Sarja* Defensor Legis 5/2008 s.817–819.

¹¹ *Voutilainen* 2012, s.220.

¹² *Mäenpää* 2016, s.273–274.

¹³ EOA 1055/4/05, antopäivä 31.12.2007.

Hallintopäätöstä ei julkisuuslaissa siltikään edellytetä tehtäväksi salassa pidettävien tietojen luovutuksesta päätettäessä, eikä julkisuuslaki ota sivullisen asemaa huomioon tietopyyntöasian käsittelyssä, ellei viranomainen kieltäydy antamasta pyydettyjä tietoja tietopyynnön esittäjälle.

Esitetyt näkemykset ovat kuitenkin osin ongelmallisia erityisesti siksi, ettei Mäenpää erota päätöksentekovelvollisuudesta viranomaisten välistä tiedonvaihtoa. Mäenpää tosin toteaa, että "[t]ällaiset [salassa pidettävän] asiakirjan tai tiedon antamista koskevat päätökset on aiheellista tehdä kirjallisesti *ainakin silloin* [kurs. tässä], kun asiakirjan tai tiedon saaja on yksityinen taho"¹⁴. Tiedonvaihto viranomaisten välillä perustuu pitkälti lakiin, jolloin päätöksenteko koostuisi lähinnä lain sisällön toistamisesta. Viranomaisten välillä tietoa vaihdetaan laajalti rajapintojen kautta. Rajapintaluovutuksen yhteydessä ei tehdä tietoluovutuspäätöksiä, eikä kuulemismahdollisuutta ole. Rajapintaluovutuksia tosin saattaa edeltää tietolupamenettely, mutta kattavan oikeusturvan mahdollistamiseksi voitaisiin asianosaisiksi ajatella kaikki ne, joiden tietoja voidaan rajapinnan kautta hakea. Perustettaessa niin sanottua teknistä käyttöyhteyttä esimerkiksi Verohallinnon salassa pidettäviin verotietoihin voisi asianosaisia siten olla miljoonia, joita kaikkia tulisi asiassa kuulla. Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 20 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Verohallinto voi salassapitovelvollisuuden estämättä antaa pyynnöstä muun muassa ulosottoviranomaisille työantajan tai muun tulonmaksajan tunnistetietoja sekä sellaisia verotustietoja, jotka ovat tarpeen ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa varten; tiedot voidaan antaa asianomaisen suostumuksesta myös teknisen käyttöyhteyden avulla. Tiedonsaantioikeus perustuu tällöin lakiin, mutta se sisältää myös oikeudellista harkintaa. Mainitun lainkohdan ilmaisun *tarpeen ulosottoa tai muuta täytäntöönpanoa varten* perusteella tiedonhaku rajapinnan kautta voitaisiin perustellusti riitauttaa, mutta koska hallintopäätöstä ei ole, ei ole myöskään muutoksenhakumahdollisuutta. Tietojen haulla saattaa olla suurikin merkitys sille, jota tiedot koskevat. Verotietojen kautta ulosottoviranomaisen on mahdollista saada tieto muun muassa ulosottovelallisen mahdollisesta tulevasta perintöosuudesta perukirjan perusteella.¹⁵

Käytännön syyt puoltavat tulkintaa siitä, ettei viranomaisten välisen tietoluovutuksen yhteydessä tehdä muutoksenhakukelpoista päätöstä ja ettei asianosaista tarvitse asiassa kuulla. Kuitenkin silloin, jos tietoja luovutetaan asianomaisen henkilön suostumuksella, on kuuleminen luonnollisesti tarpeen. Viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa osapuolina ovat kaksi virkavastuulla toimivaa viranomaistahoa. Virkavastuun lisäksi viranomaiset ovat velvollisia korvaamaan aiheuttamansa vahingon siten kuin vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetään, eikä vahingonkorvauksen saaminen voi käytännössä estyä varattomuusesteestä joh-

¹⁴ Mäenpää 2016, s.274.

¹⁵ Yksityisen oikeusturvasta viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa ks. myös Huhtanen 2010, s.64–68.

tuen. Tiedonvaihto viranomaisten välillä on yleensä myös tiedon kohdetta koskevan asian valmistelua, jonka johdosta syntyvään asiaratkaisuun voi hakea erikseen muutosta muun muassa sillä perusteella, että tiedot on hankittu lainvastaisesti. Eri asia toki on, voiko valitus menestyä tällä perusteella, eikä oikeuskäytännössä liene tällaisia tapauksia. Kun päätös on asianosaiselle myönteinen tai päätöstä ei lopulta tehdä lainkaan, muutoksenhakukeinot eivät yleensä ole käytettävissä.¹⁶ On siten perusteltua, että lakiin perustuvassa tietojenvaihdossa viranomaisten välillä ei ole tarpeen tehdä muutoksenhakukelpoisia hallintopäätöksiä tai kuulla asianosaista, ellei siitä ole erikseen säädetty.¹⁷

Silloin, kun tietoja luovutetaan yksityiselle taholle esimerkiksi asianosaisaseman perusteella, on kuuleminen perusteltua. Tarve salassapitointressien suojaamiseen saattaa tällöin olla keskeisemmässä roolissa, ja myös yksityisen intressi muutoksenhauille voi olla suurempi. Kääntöpuolella toisaalta aiheellisenkin tietopyynnön toteuttaminen saattaa venyä kuulemisten ja muutoksenhaun kautta kuukausia tai jopa vuosia. Erityisen vahingollista on, jos valituksia tehtaillaan vain siitä syystä, että pitkittämällä prosessia saadaan aiheutettua haittaa tietopyynnön esittäjälle.¹⁸

Koska eduskunta on julkisuuslain säätämisen yhteydessä edellyttänyt muutoksenhakumahdollisuuden järjestämistä myös myönteisen päätöksen yhteyteen, on lainsäädäntöä pääasiallisesti tulkittava tästä lähtökohdasta. Tämä edellyttää sitä, että valituskelpoinen ratkaisu on vaadittaessa laadittava myös myönteisissä tapauksissa, jotta päätöksestä voidaan valittaa. Ensimmäinen ongelma syntyy kuitenkin jo siitä, tuleeko muutoksenhaussa myönteiseen ensivaiheen päätökseen noudattaa kielteisen päätöksen mukaista menettelyä asian saattamista viranomaisen ratkaistavaksi vai valittaa suoraan ensivaiheen päätöksestä hallinto-oikeuteen. Asian siirtämisestä viranomaisen ratkaistavaksi on julkisuuslaissa säädetty vain kielteisen ensivaiheen ratkaisun jälkeen. Julkisuuslain 33.2 §:n mukaan muuhun kuin maksuasiassa (1 mom.) tehtyyn päätökseen ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Koska asian käsittely viranomaisessa on päättynyt tietojen antamiseen, eikä asia ole sillä tavalla kesken, että se voitaisiin siirtää viranomaisen ratkaistavaksi, perusteltu tulkinta on, että myönteisestä ensivaiheen päätöksestä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen.¹⁹ Käytännössä hallinto-oikeuden ratkaisulla on tässä vaiheessa enää vain hyvin vähäinen merkitys. Ratkaisun voisi ajatella olevan merkityksellinen käytännössä ainoastaan tulevan vahingonkorvausoikeudenkäynnin kannalta. Kun tiedon antamisen lain-

¹⁶ Ks. *Huhtanen* 2010, s.67.

¹⁷ Ks. lisäksi tapaus KHO 2006:92

¹⁸ Ks. myös *Sarja* Defensor Legis 5/2008, s.819.

¹⁹ Näin myös *Mäenpää* 2008, s.232 tosin hieman eri perustein. Kuitenkin vrt. *Mäenpää* 2016, s. 104, jonka mukaan "[o]ikeusturvan tehokkuuden vuoksi on kuitenkin perusteltua, että myös myönteisestä virkamiehen päätöksestä saa tehdä oikaisuvaatimuksen, jos tällainen päätös vaikuttaa jonkun toisen oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen".

vastaisuus on todettu hallintoprosessissa lainvoimaisesti, on perusteltua lähteä siitä, että hallinto-oikeuden ratkaisu nauttii oikeusvoimaa siviiliprosessissa, eikä kysymykseen tietojen antamisen laillisuudesta tai lainvastaisuudesta ole tarpeen ottaa enää vahingonkorvaus- oikeudenkäynnissä kantaa.

Kuten edellä todettiin, julkisuuslain hallituksen esityksen lakiehdotuksessa muutoksenhakuoikeutta myönteisiin päätöksiin ei ollut.²⁰ Siten julkisuuslain päätösmenettely näyttää rakennetun vain kielteisen päätöksen osalta sallitun muutoksenhakumenettelyn varaan, eikä siten tietopyynnön mukaisen tietoluovutuksen päätösmenettelyyn ole edes ollut tarpeen ottaa kantaa. Eduskuntavaiheessa tehtyjen muutosten yhteydessä ei ole kiinnitetty riittävää huomiota asiakirjan antamisesta päättämisen menettelyyn, ja asia on jäänyt epäselväksi. Koska edellä kerrotulla tavalla muutoksenhaku on saattanut joissain tapauksissa muodostua tarpeettomaksi, oikeuskäytäntökään ei voi käytännössä muodostua niin kattavaksi, että tulkintaongelmat olisivat ratkenneet sitä kautta. Epäselvyydet ovat omiaan epäyhtenäistämään viranomaisissa noudatettavaa menettelyä, mikä saattaa asettaa tietopyynnön tekijöitä eri asemaan pyyntöä käsittelevästä viranomaisesta riippuen.

Julkisuuslakia tulisi päivittää ja tarkentaa siten, että päätöksentekomenettely ja muutoksenhakuoikeus määritellään uudelleen. Erityisesti ensivaiheen päätöksenteon hallinto-oikeudellinen ja hallintoprosessuaalinen asema tulisi kirjoittaa auki lakiin.

Tosiasiallisen ja myös käytännössä merkityksellisen muutoksenhakumahdollisuuden järjestäminen kattavasti myönteiseen päätökseen hidastuttaisi asiakirjojen antamista merkittävästi. Muutoksenhakumahdollisuuden vuoksi tietoa ei voitaisi antaa ennen päätöksen lainvoimaiseksi tuloa, koska muutoin muutoksenhaku kävisi todennäköisesti merkityksettömäksi. Vaikka valitusta tai oikaisuvaatimusta ei lopulta tehtäisikään, päätös tulee lainvoimaiseksi vasta muutoksenhauille varatun määräajan jälkeen. Tiedonsaanti viivästyisi joka tapauksessa.

Perimmäisillään tässä on kysymys kahden keskeisen perusoikeuden yhteensovittamisesta. Perustuslain 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Toisaalta perustuslain 21.1 §:n mukaan jokaisella on muun ohella oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Julkisuusperiaatteen toteutuminen edellyttää kuitenkin pääsääntöisesti julkisten asiakirjojen saamista heti tai vähintään pikaisesti. Muutoksenhaun mahdollistaminen ja siitä seuraavan lainvoimaiseksi tulon odottaminen rampauttaa käytännössä koko julkisuusperiaatteen.

²⁰ HE 30/1998 vp, s.147: esityksen mukaisen julkisuuslain 33 §:n ensimmäinen virke: "Viranomaisen tässä laissa tarkoitettuun päätökseen, jolla on kieltäydytty antamasta pyydettyä asiakirjaa, saa hakea muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään".

Siten oikeusturvaan kuuluvan muutoksenhakuoikeuden osittainen rajoittaminen perusoikeutena on tarkoituksenmukaista ja välttämätöntä hyväksyttävän tavoitteen, julkisuusperiaatteen edistämiseksi. Muiden perusoikeuksien, erityisesti salassapidolla suojattujen perusoikeuksien (salassapitointressien) toteutuminen arvioidaan jo tietoa luovuttavassa viranomaisessa tietopyynnön käsittelyn yhteydessä, ja nämä oikeudet on tietoa luovuttavan viranomaisen kuten muunkin julkisen vallan perustuslain 22 §:n mukaan turvattava.

Ongelmia syntyy väistämättä niissä rajatapauksissa, joissa viranomainen katsoo tiedot julkiseksi, kun taas yksityinen taho, esimerkiksi yritys katsoo tietojen olevan sen liikesalaisuuksia. Sen lisäksi kaikki muutoksenhakuintressien arvioimiseksi tarpeelliset seikat eivät välttämättä ole viranomaisen tiedossa ja joku, jolla tosiasiaa on asianosaisen asema, saattaa jäädä hallintolain mukaisesti kuulematta. Kun salassa pidettävä tieto on oikeudettomasti paljastunut, tulee mahdollinen hyvitys järjestää muulla keinoin. Jo nyt vahingonkorvauslain (412/1974) perusteella julkisyhteisö voi joutua korvaamaan vahingon, joka aiheutuu esimerkiksi lainvastaisesta liikesalaisuuden paljastamisesta. Tulee kuitenkin huomata, että kaikki salassapitointressit eivät ole taloudellisia – esimerkiksi yksityishenkilölle yksityisyyden suojaan kuuluvan asian lain vastainen paljastuminen ei välttämättä ole rahassa arvotettavissa.

4 Tietoluovutusten maksut

4.1 Maksuttomuusajattelun tausta

Valtionvarainministeriön 11.2.2010 asettaman Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen –työryhmän loppuraportissa²¹ ehdotettiin tietoluovutuksiin sovellettavaksi kahta periaatetta. Näistä ensimmäinen tarkoittaa sitä, ettei julkisen hallinnon viranomaisten välisestä tiedon *sähköisestä vakiomuotoisesta luovutuksesta viranomaistarkoitukseen* peritä maksuja. Mainittua periaatetta ehdotettiin toteutettavaksi vuoden 2013 talousarvioesityksessä.²² Vuoden 2013 talousarvioesityksessä vakiomuotoisten tietoluovutusten maksuttomuuteen siirtymisen vuoksi ehdotettiin useita määrärahasiirtoja muun muassa Väestörekisterikeskuksen, Maanmittauslaitoksen ja Patentti- ja rekisterihallituksen toimintamenomomenteille²³.

²¹ Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen –työryhmä: Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2012. Jäljempänä ”*VM* 2012”.

²² *VM* 2012, s.42–43.

²³ TAE 2013, momentit 28.30.03 (VRK), 30.70.01 (MML) ja 32.40.03 (PRH).

Työryhmän raportissa selvitettiin vuoden 2009 osalta keskeisten tietoluovutuksista veloittavien valtion viranomaisten²⁴ tietoluovutuksista saamat tulot. Julkisyhteisöille tehdyistä tietoluovutuksista kertyi vuonna 2009 yhteensä vajaan 11 miljoonan euron tulot, ja selvitetystä viranomaisista ainoastaan Terveiden ja hyvinvoinninlaitos ei perinyt julkisyhteisöiltä maksuja tekemistään tietoluovutuksista.

Työryhmän raportin jälkeen viranomaiset ovat muuttaneet hinnoittelukäytäntöjään. Tämä käy ilmi Valtioneuvoston kanslian teettämästä tutkimuksesta²⁵, jossa osin sivuttiin aihetta syksyn 2016 tilanteen osalta. Pääosin samoille keskeisille viranomaisille²⁶ tehtyyn kyselytutkimukseen saatujen kahdeksan vastauksen perusteella näyttää siltä, että viranomaisten välisistä tietoluovutusmaksuista on pääosin luovuttu.²⁷

4.2 Keskeinen lainsäädäntö

4.2.1 Yleiset perusteet

Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Valtion maksuperustelaissa (150/1992, maksuperustelaki) säädetään valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista (maksuperustelaki 1.1 §). Maksuperustelaki tulee toissijaisesti sovellettavaksi muuhun lain tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annettuun säännökseen nähden (maksuperustelaki 2.1 §).

4.2.2 Maksulliset ja maksuttomat suoritteet

Maksuperustelain 4.1 §:n mukaan seuraavat suoritteet tulee olla maksullisia, jollei suoritteen maksuttomuudelle ole perusteltua syytä:

²⁴ Raportissa selvitettiin mainitut tiedot Verohallinnon, Väestörekisterikeskuksen, Patentti- ja rekisterihallituksen, Kansaneläkelaitoksen, Liikenteen turvallisuusviraston, Ilmatieteen laitoksen, Maanmittauslaitoksen kiinteistöietojärjestelmän ja maastotietokannan, Tilastokeskuksen, Geologian tutkimuskeskuksen, Terveiden ja hyvinvoinninlaitoksen ja Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskuksen osalta.

²⁵ Koski, Heli – Honkanen, Mika – Luukkonen, Juha – Pajarinen, Mika – Ropponen, Teemu. Avoimen datan hyödyntäminen ja vaikuttavuus. Valtioneuvoston kanslia. Selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisuja 40/2017. Jäljempänä "Koski ym. 2017".

²⁶ Kyselylomake lähetettiin Väestörekisterikeskukselle, Patentti- ja rekisterihallitukselle, Verohallinnolle, Maanmittauslaitokselle, Luonnonvarakeskukselle, Suomen Ympäristökeskukselle, Liikennevirastolle, Kansaneläkelaitokselle ja Terveiden ja hyvinvoinninlaitokselle. Koski ym. 2017, s.12.

²⁷ Koski ym. 2017, s.13–14.

- 1) tavarat, jotka valtion viranomainen on tuottanut;
- 2) palvelut, jotka on tuotettu tilauksesta tai muusta toimeksiannosta;
- 3) päätökset, jotka on tehty hakemuksesta;
- 4) käyttöoikeuksien sekä muiden oikeuksien väliaikainen luovuttaminen; sekä
- 5) muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä.

Maksuperustelain 4.2 §:n mukaan suoritteen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomainen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena tai kun suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan.

Maksuperustelain 5 §:n mukaan seuraavat suoritteet tulee olla maksuttomia, jollei suoritteen maksullisuudelle ole erityistä syytä:

- 1) suoritteet, joiden tuottamisen ei voida katsoa kohdistuvan suoranaisesti yksittäiseen henkilöön, yritykseen eikä muuten tarkoin rajattuun ryhmään;
- 2) suoritteet, joiden tarkoituksena on toimeentulon turvaavan etuuden antaminen; sekä
- 3) viranomaisen neuvot, ohjeet, opastus ja tiedottaminen, jos näistä aiheutuu vain vähäisiä kustannuksia.

4.2.3 Julkisoikeudelliset suoritteet

Maksuperustelain 6.1 §:n mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo).

Julkisoikeudellisella suoritteella tarkoitetaan valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja jonka tuottamiseen viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus (maksuperustelaki 3.1 § 2 k). Omakustannusarvolla tarkoitetaan suoritteen tuottamisesta aiheutuneita kokonaiskustannuksia, joihin luetaan suoritteen tuottamisesta aiheutuvien erilliskustannusten lisäksi suoritteen tuottamisen aiheuttama osuus hallinto-, toimitila- ja pääomakustannuksista sekä muista valtion viranomaisen yhteiskustannuksista, ja mikäli suoritteen tuottamiseen osallistuu myös muita valtion viranomaisia, luetaan myös näille aiheutuvat edellä mainitut kustannukset suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kokonaiskustannuksiin (valtion maksuperusteasetus 211/1992, maksuperusteasetus, 1.1 §).

Maksuperustelain 6.3 §:n mukaan maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja

sairaanhoidon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoitoon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä. Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä. Erityisestä syystä maksu, joka muuten määrättäisiin suoritteiden omakustannusarvoa vastaavaksi, saadaan määrätä tätä korkeammaksi.

Maksuperustelain 6 §:n 4 momentin mukaan silloin kun suoritteesta määrätään perittäväksi maksu, peritään vastaava maksu myös valtion viranomaiselta, jollei muuhun menettelyyn ole erityistä syytä.

4.2.4 Muut kuin julkisoikeudelliset suoritteet

Maksuperustelain 7.1 §:n mukaan viranomaisen muiden kuin 6 §:ssä tarkoitettujen suoritteiden hinnoista päätetään liiketaloudellisin perustein. Valtion talousarviossa voidaan osoittaa määräraha liiketaloudellisin perustein hinnoiteltujen suoritteiden hintojen alentamiseksi.

Lisäksi maksuperustelain 7.2 §:n mukaan, jos viranomaisella on tosiasiallinen yksinoikeus 1 momentissa tarkoitetun suoritteiden tuottamiseen, saadaan suoritteesta perittävä hinta määrätä myös niin, että se vastaa suoritteiden omakustannusarvoa. Maksuperustelain 7.3 §:n mukaan määrävässä markkina-asemassa toimivan viranomaisen on otettava hinnoittelussa huomioon kilpailulainsäädännön säännökset.

4.2.5 Maksuasetukset ja -päätökset

Maksuperustelain 8.2 §:n mukaan asianomainen ministeriö päättää, mitkä ministeriön ja hallinnonalan muiden viranomaisten suoritteet tai suoriteryhvät ovat maksullisia ja mistä suoritteesta tai suoriteryhmästä maksu määrätään omakustannusarvon perusteella sekä mitkä suoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.²⁸ 3 momentin mukaan ministeriö päättää myös edellä mainituissa tapauksissa 6 §:n 2 momentissa tarkoitetuista kiinteistä maksuista sekä mistä suoritteesta tai suoriteryhmästä, millä 6 §:n 3 tai 4 momentissa sanottu perusteella ja miten maksun suuruus voidaan määrätä suoritteiden omakustannusarvos-
ta poiketen.

²⁸ Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä on säädetty erikseen 1 momentissa ja ministeriön ratkaisultaan muutoin kuuluvasta asiasta, joka on saatettu valtioneuvoston yleisistunnon päätettäväksi, on säädetty 4 momentissa.

4.2.6 Erityislainsäädäntö

Patentti- ja rekisterihallituksen suoritteista perittävistä maksuista annetussa laissa (1032/1992, PRH-maksulaki) on säädetty patentti- ja rekisterihallituksen maksujen yleisistä perusteista. Erityislain tarvetta on perusteltu muun muassa maksuperustelain huonolla soveltuvuudella teollisoikeuksia koskevien asioiden käsittelyyn.²⁹

4.3 Yleistä

Tässä yhteydessä on käyty läpi voimassa olevia asetuksia, jotka on annettu maksuperustelain nojalla. Lisäksi tarkasteluun on otettu myös työ- ja elinkeinoministeriön asetus Patentti- ja rekisterihallituksen maksullisista suoritteista (758/2016, PRH:n maksuasetus), joka on annettu PRH-maksulain nojalla. Mainitut maksuperustelain nojalla annetut asetukset on valittu aikajärjestyksessä viimeksi julkaistujen asetusten joukosta³⁰. Asetukset, joiden voimassaolo on jo päättynyt tai jotka on kumottu, on jätetty muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta pois tarkastelusta.

Samassa säädöksessä tai päätöksessä saattaa olla useita eri perusteita hinnoitella tietoluvutuksia – myös eri viranomaisille. Tässä selvityksessä on keskitytty tarkastelemaan kutakin säädöstä lähtökohtaisesti yhdestä näkökulmasta, joka on valittu pääasiallisesti soveltuvan hinnoitteluperusteen mukaan. Sen lisäksi hinnoitteluperusteiden vaihtelua on käsitelty hintadiskriminointia käsittelevässä kappaleessa 4.5.3. Hintadiskriminointi.

Myös se, mikä katsotaan kuuluvaksi VM:n työryhmän esittämän periaatelinjauksen mukaisesti sähköisiin vakiomuotoisiin luovutuksiin viranomaistarkoituksiin, vaihtelee osin eri tietolähteiden välillä. Tähän kysymykseen pureudutaan jäljempänä alaluvussa 4.6. Sähköinen vakiomuotoinen luovutus viranomaistarkoituksiin.

4.4 Maksuttomuuden toteuttamisen keinot

Periaatelinjauksen jälkeen maksut viranomaisten välisissä vakiomuotoisissa tietoluvutuksissa ovat keskeisten rekisterinpitäjien osalta pääosin poistuneet. Maksuttomuuden toteuttamiskeinot ovat hyvin kirjavia ja vaihtelevat laajalti eri viranomaisten välillä. Viranomaismaksuttomuuden toteuttamisessa esiintyy ainakin kolmea eri tapaa:

²⁹ HE 152/1992 vp, s.7–8.

³⁰ Tarkastelupäivä 9.6.2017.

- 1) Rekisteristä säätävässä laissa on säädetty tietojen maksuttomuudesta.
- 2) Valtion maksuperustelain (150/1992) nojalla annetussa niin sanotussa maksuasetuksessa tai muussa asetuksessa on määritelty viranomaisten välinen tiedonvaihto maksuttomaksi, vaikka se muutoin olisi maksullista.
- 3) Kunkin tietoa luovuttavan viranomaisen tekemässä päätöksessä eli esimerkiksi tietosuoritteiden hinnoittelupäätöksessä on määritelty viranomaisten välinen vakimuotoinen tietoluovutustoiminta maksuttomaksi.

Lisäksi osa tietovarannoista on säädetty maksuttomiksi kaikille tai viranomaisen omasta päätöksestä ne ovat kaikille maksuttomia. Tällöin luonnollisesti myös toinen viranomainen saa kyseiset tiedot ilman maksuja.

Joidenkin viranomaisten osalta on tiedonsaantioikeuden säätämisen yhteydessä säädetty tiedonsaantioikeuden maksuttomuudesta. Säädetty maksuttomuus koskee yleensä myös muita kuin vakimuotoisia tietoluovutuksia. Näissä tapauksissa maksuttomuus vaihtelee viranomaiskohtaisesti.

4.4.1 Rekisteristä säätävä laki

Tällä hetkellä ainoa laintasoinen viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja erityisesti tietoa luovuttavaa tahoa koskeva säännös löytyy kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain (453/2002, KTJ-laki) 7 §:n 3 momentista (muutos L 908/2012). Mainitun lainkohdan mukaan julkishallinnon sisäiset vakimuotoiset tietoluovutukset viranomaistoimintaa varten teknisen käyttöyhteyden kautta ovat maksuttomia.

4.4.2 Maksuasetus

PRH:n maksuasetuksen 3 §:n 1 momentin 14 kohdan mukaan PRH-maksulain 3.4 §:ssä tarkoitettuja suoritteita, joista Patentti- ja rekisterihallitus jättää maksun perimättä, ovat muun ohella Patentti- ja rekisterihallituksen vakimuotoiset tietoluovutukset tietyille viranomaisille³¹.

Väestörekisterikeskuksen suoritteiden maksuista vuosina 2017 ja 2018 annetun valtiovarainministeriön asetuksen (1396/2016, VRK:n maksuasetus) 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan

³¹ Ks. viranomaisista tarkemmin kappale 4.5.3. Hintadiskriminointi viranomaistahojen välillä

Väestörekisterikeskuksen maksuttomia julkisoikeudellisia suoritteita ovat muun ohella väestötietojärjestelmän vakiomuotoiset palvelut tietyille viranomaisille³².

Maistraattien suoritteiden maksuista vuonna 2017 annetun valtiovarainministeriön asetuksen (1395/2016, maistraattien maksuasetus) 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan maistraattien omakustannusarvon mukaisia maksullisia julkisoikeudellisia suoritteita ovat muun ohella väestötietopalvelut valtion viranomaisille, kunnille ja kuntayhtymille sekä evankelis-luterilaiselle kirkolle ja ortodoksiselle kirkolle julkisoikeudellista tietotarvetta varten tai väestötietopalvelut yrityksille ja yhteisöille lakiin tai asetukseen perustuvaa julkisoikeudellista tietotarvetta varten. Maistraattien maksuasetuksen 4 §:n mukaan maistraatti perii väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 72 §:n perusteella vain suoritteiden luovuttamisesta aiheutuneet tietojenkäsittelykustannukset sekä tietopalvelua koskevien järjestelmien, ohjelmien ja sovellusten valmistamisesta ja ylläpidosta aiheutuneet pääoma- ja korkokustannukset seuraavissa tapauksissa: 1) kunnille muutoin kuin teknisen kysely-yhteyden avulla luovutettavat rakennusten ja huoneistojen tiedot sekä rakennushankkeita koskevat tiedot; sekä 2) evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon seurakunnille jäsenrekisterin ylläpitoa ja erikseen säädettyjä viranomaistehtäviä varten luovutetut henkilötiedot.

Poliisin suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2017 annetun sisäministeriön asetuksen (1426/2016, poliisin maksuasetus) 2 §:n 2 momentin 10 kohdan mukaan maksua ei peritä valtion maksuperustelain 6 §:n 3 momentin nojalla muun ohella seuraavista suoritteista: esitutkintalain (805/2011) mukaiset suoritteet ja asiakirjat, jotka annetaan ensimmäistä kertaa asianosaiselle, syyttäjälle tai tuomioistuimelle rikosasiassa, sovittelumenettelyä varten ensimmäistä kertaa annettavat asiakirjat sekä eduskunnan oikeusasiamiehelle, valtioneuvoston oikeuskanslerille, kuluttaja-asiamiehelle, tasa-arvovaltuutetulle, tietosuojavaltuutetulle sekä vähemmistövaltuutetulle annettavat asiakirjat näiden tehtäviin kuuluvissa rikosasioissa.

Verohallinto ei peri salassa pidettävien verotusasiakirjojen vakiomuotoisista tietoluovutuksista maksua. Verohallinnon suoritteiden maksullisuudesta annetussa valtiovarainministeriön asetuksessa (1574/2015, Verohallinnon maksuasetus) ja Verohallinnon suoritteiden maksullisuudesta annetun valtiovarainministeriön asetuksen muuttamisesta annetun valtiovarainministeriön asetuksen (1462/2016, Verohallinnon maksuasetuksen muutosasetus) 1.1 §:n 12 kohdan mukaan salassa pidettävien tietojen vakiomuotoisen sähköisen luovuttamisen menettelyn *perustaminen* ja salassa pidettävien verotusasiakirjojen *luovuttaminen sähköisessä muodossa muutoin kuin vakiomuotoisena tietoluovutuksena* hinnoitellaan julkis-

³² Ks. viranomaisista tarkemmin kappale 4.5.3. Hintadiskriminointi viranomaistahojen välillä

oikeudellisia suoritteita koskevien hinnoitteluperusteiden mukaan. Vakiomuotoisesta tietoluovutuksesta ei säädetä erikseen.

Valtiokonttorin kohdalla ei myöskään ole nimenomaisesti säädetty tietojen maksuttomuudesta. Valtiokonttorin maksullisista suoritteista annetun valtiovarainministeriön asetuksen (1422/2015) 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan Valtiokonttori hinnoittelee liiketaloudellisin perustein muun muassa pyynnöstä toimitetut lainojen saldo- ja vakuustodistukset, jälkipanttaussitoumukset, vakuuksien uudistamiset ja vaihdot ja muut asiakirjat sekä muut lainoja koskevat pyynnöstä toimitetut tulosteet ja tiedostot *lukuun ottamatta viranomaistoimintaa varten* tarvittavia asiakirjoja, tulosteita ja muita tallenteita. Kuitenkaan mainittuja viranomaistoimintaa varten tarvittavia asiakirjoja, tulosteita ja muita tallenteita ei ole säädetty maksuasetuksessa maksullisiksi, ja ne ovat siten maksuttomia.

4.4.3 Hinnoittelupäätös

Liikenteen turvallisuusviraston (Trafin) maksullisista suoritteista annetun liikenne- ja viestintäministeriön asetuksen (1585/2015, Trafin maksuasetus) 7 §:n mukaan tilaukseen tai toimeksiantoon perustuvat tietopalvelusuoritteet hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

Trafin voimassaolevan hinnastossa³³ on määritelty suoritteista perittävät maksut. Hinnaston mukaan "Trafin ylläpitämistä rekistereistä luovutetaan viranomaisille ja lakisääteisiä tehtäviä hoitaville Liikenteen turvallisuusviraston sopimuskumppaniyrittäjille laissa säädettyjen tai sen nojalla määrättyjen tehtävien tai veloitteiden hoitamiseksi tarpeellisia tietoja. *Valtion virastoilta ja laitoksilta* [kurs. tässä] ei veloiteta tiedosta tai tiedonluovutuspalveluista maksua. Mikäli tiedonluovutus kuitenkin edellyttää työn teettämistä Liikenteen turvallisuusviraston ulkopuolisilla toimittajilla muun muassa aineiston laajuuden tai muun vastaavan teknisen syyn vuoksi, veloitetaan tällaisesta työstä Liikenteen turvallisuusvirastolle aiheutuvat erilliskulut".³⁴

4.4.4 Kaikille maksuton data

Verohallinnon maksuasetuksessa ja sen muutosasetuksessa tarkoitettu vakiomuotoinen tietoluovutus sähköisessä muodossa on maksutonta kaikille, sekä viranomaisille että yksityisil-

³³ Liikenteen turvallisuusvirasto: Hinnasto (Dnro TRAFI/157920/02.02.00/2017), https://www.trafi.fi/filebank/a/1496232538/eb900fba3984c98086665777dfd644d2/26014-Hinnasto_20170601_fi.pdf, jäljempänä "Trafin hinnasto".

³⁴ Trafin hinnasto, s.1.

le.³⁵ On toki huomioitava, että verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 3 luvussa säädetyistä salassa pidettävien verotustietojen luovuttamista koskevista rajoituksista johtuen lienevät muille kuin viranomaisille tehdyt sähköiset vakiomuotoiset tietoluovutukset verraten harvinaisia.

Yritys- ja yhteisötietolain (244/2001, YTJ-laki) 16 §:n 2 momentin mukaan tietojen hankkiminen yritys- ja yhteisötunnusrekisteristä yleisten tietoverkkojen kautta on maksutonta.

Paikkatietoinfrastruktuurista annetun lain (421/2009) 12 §:n 1 momentin mukaan hakupalvelun käyttö on maksutonta ja saman lain 13 §:n 1 momentin mukaan paikkatietoaineistoja kuvaavan tiedon käyttö on maksutonta. Vastaavia esimerkkejä on useita.

4.4.5 Tiedon pyytäjää koskeva laki

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003) säädetään poliisin tietojärjestelmistä. Poliisilla on oikeus mainitun lain 13 §:n 3 momentin perusteella saada saman pykälän 1 momentissa tarkoitetut tiedot maksutta, ellei laissa toisin säädetä.

Kansaneläkelaitoksella on lukuisien eri etuuksia koskevien erityislakien perusteella oikeus saada erinäisiä tietoja viranomaisilta ja muilta maksutta. Tietojen saantioikeuksista eri etuuslakeihin perusteltiin jo vuonna 2002 lain esitöissä tietojen maksullisuutta koskevien säännösten tulkinnanvaraisuudella.³⁶

Pelastuslain (379/2011) 89.1 §:n mukaan pelastusviranomaisella on sille tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta pelastustoiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa sekä pelastustoimelle säädettyjen valvonta-tehtävien hoitamisessa tarpeellisia tietoja. Alkuperäisen asiasisällöltään muuttumattomana pysyneen säännöksen osalta lain esitöissä todetaan, että vaikka käytännössä tiedot on saatu yleensä maksutta, on tarkoituksenmukaista, etteivät pelastustoiminta ja sen suunnittelu se-

³⁵ Valtiovarainministeriö/Henna Ritari: Muistio: Valtiovarainministeriön asetus Verohallinnon suoritteiden maksullisuudesta. (30.11.2015; Asia VM/1988/03.01.04/2015; jäljempänä "VM/Verohallinnon maksuasetuksen perustelu-muistio 2015"), s.2.

³⁶ HE 9/2002 vp, s.9, hallituksen esityksellä ehdotettiin säädettäväksi muun muassa Kansaneläkelaitoksen tiedon-saantioikeus maksuttomaksi useissa etuusasioissa. Erityissäännös maksuttomuudesta ehdotettiin lisättäväksi seuraaviin etuuslakeihin: kansaneläkelaki (347/1956), perhe-eläkelaki (38/1969), eläkkeensaajien asumistukilaki (591/1978), rintamasotilaseläkelaki (119/1977), asumistukilaki (408/1975), sotilasavustuslaki (781/1993), opintotukilaki (65/1994), laki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta (1128/1996), äitiysavustuslaki (477/1993), sairausvakuutuslaki (364/1963), laki kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta (610/1991), kuntoutus-ralaki (611/1991), laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1573/1993).

kä pelastustoimen valvontatehtävät vaikeudu pelastusviranomaisten tarvitsemien tietojen maksullisuudesta johtuen.³⁷

Vastaavia säännöksiä on muun muassa meripelastuslaissa (1145/2001, 14 §), asevelvollisuuslaissa (1438/2007, 24 §) ja tartuntatautilaissa (1227/2016, 25 §).

4.5 Maksulliset tietoluovutukset viranomaisille

4.5.1 Omakustannehintaa tai muu muita käyttäjiä alempi maksu

Maanmittauslaitoksen maksuista sekä kaupanvahvistuksesta perittävistä maksuista ja korvauksista annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (1386/2016, MML:n maksuasetus) 13 §:n mukaan luovutettaessa kiinteistöjen kauppahintarekisteristä aineistoa valtion viranomaiselle viranomaistehtävien hoitamista varten peritään maksu, joka vastaa aineiston *irrottamisen ja luovuttamisen omakustannusarvoa*. Jos edellä tarkoitettua aineistoa käytetään myös muuhun tarkoitukseen kuin viranomaistehtävien hoitamiseen, peritään maksu 10 §:n mukaisesti liikeloudellisin perustein.

4.5.2 Liikeloudellinen hinnoitteluperuste

Useissa asetuksissa ei ole erotettu viranomaistahoa muista tiedoista pyytävistä tahoista. Siten myös hinnoittelu tapahtuu vastaavin periaattein kuin yksityisen tahon pyytäessä tietoja. Tietyvästi missään asetuksessa ei ole säädetty siitä, että muista tahoista poiketen erikseen viranomaisille tehtävät tietoluovutukset olisivat hinnoiteltu liikeloudellisin perustein.

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen maksullisista suoritteista annetun ympäristöministeriön asetuksen (53/2016, ARA:n maksuasetus) 3 §:n 1 momentin 1–3 kohtien mukaan liikeloudellisesti hinnoiteltuja suoritteita ovat muun muassa menetelmien, tietojärjestelmien, ohjelmien, tilastojen ja vastaavien suoritteiden myynti ja käyttöoikeuksien luovutus, tietojärjestelmien suunnittelu sekä niiden rakentaminen ja ylläpito sekä tietojen luovutus ja tietojärjestelmien suorakäyttö, jollei jäljempänä 2 momentissa tai muutoin toisin säädetä. 2 momentissa on säädetty tietojen luovuttamisesta tietyin edellytyksin maksutta tutkimus- tai opetustarkoituksiin.

³⁷ HE 257/2010 vp, s.84.

Lähes vastaavaa sääntelyä hieman eri järjestyksessä on myös Suomen ympäristökeskuksen maksullisista suoritteista annetun ympäristöministeriön asetuksen (1580/2015, SYKE:n maksuasetus) 4 §:n 1 momentin 3, 4 ja 7 kohdissa. Mainittujen kohtien mukaan liiketaloudellisesti hinnoitellaan muun muassa seuraavat tilaukseen tai muuhun toimeksiantoon perustuvat palvelut ja muut suoritteet: tietojärjestelmien suunnittelu sekä niiden rakentaminen ja ylläpito, tietojen luovutus sekä tietojärjestelmien suorakäyttö, jollei jäljempänä 2 momentissa tai muutoin toisin säädetä sekä menetelmien, tietojärjestelmien, ohjelmien ja muiden vastaavien suoritteiden sekä tietojärjestelmissä olevien tietoaaineistojen käyttöoikeuksien ja tietoaaineistojen tekninen luovuttaminen tilauksesta ulkopuolisille. Pykälän 2 momentissa säädetään vastaavasta tutkimus- tai opetustarkoituksiin soveltuvasta poikkeuksesta kuin ARA:n maksuasetuksessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön maksullisista suoritteista annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (1578/2015, STM:n maksuasetus) 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan STM:n liiketaloudellisesti hinnoiteltuja suoritteita ovat muun muassa tilauksesta tehdyt tiedonhauet rekistereistä ja tietokannoista sekä liittymä tietokantoihin. Viranomaisten osalta ei ole säädetty tästä poikkeusta.

Opetushallituksen suoritteiden maksullisuudesta annetun opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksen (1148/2016, OPH:n maksuasetus) 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan Opetushallituksen liiketaloudellisesti hinnoiteltuja suoritteita ovat muun muassa Opetushallituksen rekistereihin ja tietokantoihin perustuva tietopalvelu sekä sähköiset tietotuotteet. Saman pykälän 2 momentin mukaan muun muassa mainitussa 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettut suoritteet ovat kuitenkin maksuttomia silloin, kun ne koskevat Opetushallituksen toimialaan liittyvän tiedotuksen ja neuvonnan järjestämistä ja tukemista.

4.5.3 Hintadiskriminointi viranomaistahojen välillä

Hintadiskriminoinnilla tarkoitetaan sitä, että myytävän hyödykkeen hinta vaihtelee asiakkaasta riippuen. Tässä kappaleessa käsitellään tietosuoritteiden maksullisuutta, joka riippuu siitä, mikä viranomainen tai muu julkista tehtävää hoitava taho tietoja kulloinkin pyytää.

PRH:n vakimuotoiset tietoluovutukset (PRH:n maksuasetus 3.1 § 14 k) ja VRK:n väestötietojärjestelmän vakimuotoiset palvelut (VRK:n maksuasetus 2.1 § 5 k) ovat maksuttomia

- valtion virastoille ja laitoksille sekä
- tuomioistuimille ja muille lainkäyttöelimille,
- kunnallisille viranomaisille,
- eduskunnalle ja sen virastoille ja laitoksille,

- tasavallan presidentin kanslialle,
- Ahvenanmaan maakunnassa toimiville maakunnan, kunnan ja valtion viranomaisille,
- tieteelliseen tutkimukseen ja lakisääteiseen tutkintoon johtavaa koulutusta järjestäville oppilaitoksille sekä
- Kansaneläkelaitokselle.

Viranomaisista esimerkiksi kirkolliset viranomaiset on rajattu maksuttomuuden ulkopuolelle. PRH:n osalta raja ei liene merkittävä, mutta VRK:n osalta on. Seurakunnat käyttävät väestötietojärjestelmän tietoja omien jäsenrekisteriensä ylläpitämiseen.

PRH hinnoittelee muut kuin edellä mainitut palvelut liiketaloudellisin perustein (PRH:n maksuasetus 4 §).

VRK hinnoittelee muut kuin edellä mainitut palvelut joko omakustannearvon mukaisina julkisoikeudellisina suoritteina, alennetun omakustannusarvon mukaisina julkisoikeudellisina suoritteina tai liiketaloudellisin perustein. Omakustannearvon mukaisina julkisoikeudellisina suoritteina hinnoitellaan muun ohella: 1) *muut kuin vakiomuotoiset* väestötietopalvelut 2 §:n kohdassa 5 tarkoitetuille tahoille; 2) väestötietopalvelut *muille* kuin 2 §:n kohdassa 5 tarkoitetuille julkisoikeudellisille yhteisöille; 3) väestötietopalvelut evankelis-luterilaiselle kirkolle ja ortodoksiselle kirkolle julkisoikeudellista tietotarvetta varten; 4) väestötietopalvelut yrityksille ja yhteisöille lakiin tai asetukseen perustuvaa julkisoikeudellista tietotarvetta varten; sekä 5) *muut kuin vakiomuotoiset* väestötietopalvelut tieteellistä tutkimusta varten (VRK:n maksuasetus 3.1 § 1–5 k). Väestörekisterikeskus perii väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 72 §:n 2 momentin perusteella vain suoritteiden luovuttamisesta aiheutuneet tietojenkäsittelykustannukset sekä tietopalvelua koskevien järjestelmien, ohjelmien ja sovellusten valmistamisesta ja ylläpidosta aiheutuneet pääoma- ja korkokustannukset evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon seurakunnille jäsenrekisterin ylläpitoa ja erikseen säädettyjä viranomaistehtäviä varten luovutetuista henkilötiedoista (VRK:n maksuasetus 4 §). Väestörekisterikeskuksen liiketaloudellisin perustein hinnoiteltuja suoritteita ovat muun ohella muut kuin 2–4 §:ssä mainitut väestötietopalvelut (VRK:n maksuasetus 5 §).

Väestötietojärjestelmässä on siten olemassa neljä eri hintatasoa:

- 1) maksuton, johon kuuluu pääosa viranomaisista ja tietoluovutuksista³⁸;

³⁸ Valtiovarainministeriö/Assi Salminen: Muistio: Valtiovarainministeriön asetus Väestörekisterikeskuksen suoritteiden maksuista vuosina 2017 ja 2018. (10.12.2016; Asia VM/1747/03.01.04/2016; jäljempänä ”VM/VRK:n maksuasetuksen perustelumistio 2016”), s.3–5.

- 2) alennettu omakustannusarvo, johon kuuluvat evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkon seurakunnat asetuksessa mainituissa tarkoituksissa;
- 3) omakustannusarvo, johon kuuluu muun muassa lakisääteistä tehtävää hoitavat vakuutus- ja eläkeyhtiöt sekä evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko³⁹ sekä räätälöidyt niin sanotut ei-vakiomuotoiset tietopalvelut; sekä
- 4) liiketaloudellinen hinta, johon kuuluvat muun muassa pääosa yksityisistä yrityksistä.

KTJ-lain 7.3 §:n mukaan julkishallinnon sisäiset vakiomuotoiset tietoluovutukset viranomais-toimintaa varten teknisen käyttöyhteyden kautta ovat maksuttomia. Julkishallinto kattaa KTJ-lain 7.3 §:ssä lain esitöiden mukaan muun muassa valtion virastot ja laitokset, yliopistot, Kansaneläkelaitoksen sekä kunnat.⁴⁰

MML:n maksuasetuksen 13 §:n mukaan kauppahintarekisterin tietoluovutusten hinnoittelussa käytetään hintaa, joka vastaa irrottamisen ja luovuttamisen omakustannehintaa edellyttäen, että tietoa luovutetaan 1) valtion viranomaiselle ja 2) viranomaistehtävien hoitamista varten. Muussa tapauksessa tietoluovutus hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

Geologian tutkimuskeskuksen suoritteiden maksullisuudesta annetun työ- ja elinkeinoministeriön asetuksen (1202/2016, GTK:n maksuasetus) 3.1 §:n 3 kohdan mukaan maksua ei peritä valtion viranomaiselle tai julkisessa yleishyödyllisessä tehtävässä toimivalle organisaatiolle viranomaistehtävän hoitamista varten myönnettävistä tiedonkäyttöoikeuksista. Muussa tapauksessa tietoluovutus hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein.

ARA:n maksuasetuksen 3.2 §:n mukaan tietojen ja julkaisujen kansainvälisestä luovutuksesta sekä tietojen kansallisesta luovutuksesta tutkimus- tai opetustarkoituksiin ei peritä maksua, jos maksuttomuus perustuu vastavuoroisuuteen tai yleiseen kansainväliseen tai kansalliseen käytäntöön ja käyttö on Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen määrittelemien käyttöehtojen mukaista. Muussa tapauksessa tietoluovutus hinnoitellaan liiketaloudellisin perustein. Vastaava säännös löytyy myös SYKE:n maksuasetuksen 4.2 §:stä.

Ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista annetun ulkoasiainministeriön asetuksen (377/2014, ulkoasiainhallinnon maksuasetus) 2.1 §:n 9 kohdan mukaan Ulkoasiainministeriön ja edustuston maksuttomia suoritteita ovat muun ohella viranomaisten yhteistyöhön liittyvä vastavuoroinen tietojen vaihto ja koulutus sekä muut vastavuoroiset suoritteet. Välttämättömistä erillisistä kustannuksista peritään kuitenkin korvaus (ulkoasiainhallinnon maksuasetus 2.2 ja 5 §).

³⁹ VM/VRK:n maksuasetuksen perustelumuistio 2016, s.3.

⁴⁰ HE 151/2012 vp, s.5.

4.5.4 Välilliset maksut tietoluovutuksille

Vaikka tietosuoritteet itsessään olisivat maksuttomia tai omakustannushintaan hinnoiteltuja, liittyy tietoluovutuksiin ja erityisesti teknisen rajapinnan avaamiseen ja käyttöyhteyden perustamiseen usein maksuja. Verohallinnon maksuasetuksen 1.1 §:n 12 kohdan mukaan salassa pidettävien tietojen vakiomuotoisen sähköisen luovuttamismenettelyn perustaminen hinnoitellaan omakustannusarvoonsa, mikä maksutaulukon II.12.1-kohdassa ilmaistaan siten, että perustamisesta peritään teknisen yhteistyökumppanin työstä aiheutuvat kustannukset. Jäljempänä tarkemmin käsiteltävän tietoluvan lupapäätöksen maksullisuus on poistettu Verohallinnon maksuasetuksella vuoden 2016 alusta.⁴¹

VRK:n maksuasteuksen liitteen osa A:n I luvun 2. kappaleen mukaan VTJ-rajapinta palvelun perustaminen ei kuulu vakiomuotoiseen palveluun. Perustamisesta veloitetaan 560 €/kysely-yhteys. Edellä mainitun maksun lisäksi Väestörekisterikeskus veloittaa tapauskohtaisesti erikseen teknisen yhteistyökumppanin työstä aiheutuvat muutos- ja lisäkustannukset, mikäli kysely-yhteyttä sovitetaan asiakkaan tarpeisiin.

4.6 Sähköinen vakiomuotoinen luovutus viranomaistarkoituksiin

Kuten edellä kerrottiin, Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen –työryhmän loppuraportissa esitellyn periaatteen mukaan tietoluovutusten maksuttomuus koskee *tiedon sähköistä vakiomuotoista luovutusta viranomaistarkoituksiin*. Raportin mukaan vakiomuotoisella luovutuksella tarkoitetaan sitä, että ”tieto on tietovarannosta saatavissa sähköisessä/digitaalisessa muodossa sellaisenaan hyvin dokumentoidun, yleisesti hyväksytyn (”avoin rajapinta”) ja julkisesti käytettäväksi annetun rajapinnan tai muun *teknisen käyttöyhteyden*”⁴² kautta”⁴³.

KTJ-laissa sähköisillä, vakiomuotoisilla tietoluovutuksilla tarkoitetaan esitöiden mukaan luovutuksia, joissa tieto on saatavissa järjestelmän tietovarannosta sähköisessä, digitaalisessa muodossa sellaisenaan hyvin dokumentoidun, yleisesti hyväksytyn ja julkisesti käytettäväksi annetun rajapinnan tai muun teknisen yhteyden kautta.⁴⁴

PRH:n maksuasetuksen vakiomuotoisella tietoluovutuksella tarkoitetaan viranomaisten rajapintakyselyitä, käyttöliittymäkyselyitä, valmiita poimintapalveluita ja muita valmiita sähköisiä ja manuaalisia tuotteita PRH:n tietokannoista. Vakiomuotoisuuden ulkopuolelle jäävät

⁴¹ VM/Verohallinnon maksuasetuksen perustelumuistio 2015, s.4.

⁴² Teknisen käyttöyhteyden käsitettä on käsitelty jäljempänä luvussa 5.

⁴³ VM 2012, s.42.

⁴⁴ HE 151/2002 vp, s.5.

tuotteet, joita ei ole valmiina vakimuodossa suoraan käytettävissä tietoluovutukseen, kuten liittymismaksut rajapintapalveluihin ja luotavat käyttäjätunnukset käyttöliittymään.⁴⁵

VRK:n maksuasetuksen osalta perustelumuistiossa viitataan edellä mainittuun työryhmäraportin määritelmään vakimuotoisuudesta.⁴⁶ VRK:n maksuasetuksessa vakimuotoiseen tietoluovutukseen ei kuulu edellä käsitelty VTJ-rajapinta palvelun perustaminen eikä myöskään massamuotoinen tietojen luovutus. VRK:n maksuasetuksen liitteen osa A:n I luvun 2. kappaleen mukaan VTJ-rajapinta palvelu on tarkoitettu yksittäisten kyselyiden tekemiseen. Palvelun käyttö tätä suurempiin massamuotoisiin asiakkaan järjestelmän päivityksiin ei kuulu vakimuotoiseen palveluun.

4.7 Tutkimuskäyttö

Perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Tieteen vapauteen kuuluu muun muassa oikeus valita oman tutkimusaiheensa sekä -menetelmänsä.⁴⁷ Viranomaisen on tietyin edellytyksin mahdollista luovuttaa tutkimuskäyttöön myös salassa pidettäviä tietoja.

Julkisuuslain 27 §:ssä säädetään arkistoon siirrettyjen asiakirjojen antamisesta tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten. Pykälän 1 momentin mukaan arkistolaissa säädettyssä järjestyksessä arkistoon siirretystä, salassa pidettäväksi säädetystä viranomaisen asiakirjasta saa antaa tietoja tutkimusta tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jollei asiakirjan siirtänyt viranomainen ole toisin määrännyt. 1 momentti sisältää myös viittauksen perusoikeutena turvattuun tieteen vapauteen. Tietojen antamista harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan.

Julkisuuslain 28 §:ssä säädetään siitä, että viranomainen voi, jollei lailla toisin säädetä, antaa yksittäistapauksessa luvan tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten. Lisäksi säännöksessä on eräänlainen yleinen vahinkoedellytyslauseke: viranomainen voi antaa luvan, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Jos asiakirjaan sisältyvät tiedot on annettu viranomaiselle sen suostumuksella, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, lupaa ei saa antaa vastoin suostumuksessa tiedon käytölle ja luovutukselle asetettuja ehtoja. Lisäksi on

⁴⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö/Mika Kotala: Muistio: Patentti- ja rekisterihallituksen maksuasetuksen muuttaminen. (20.12.2013; jäljempänä "TEM/PRH:n maksuasetuksen muutoksen perustelumuistio 2013"), s.2.

⁴⁶ VM 2012, s.4.

⁴⁷ HE 309/1993 vp, s.64.

säädetty 27 §:n kanssa samansisältöinen viittaus perustuslaissa turvattuun tieteen vapauteen.

Viittaus tieteen vapauteen on lisätty julkisuuslakiin vasta sen eduskuntakäsittelyssä. Perustuslakivaliokunta on tarkoittanut ehdottamallaan lisäyksellä sitä, että tietojen antaminen tieteellistä tutkimusta varten eriytetään muista mainituista tarkoituksista, ja lähtökohtana on se, että tähän tarkoitukseen tiedot annetaan.⁴⁸

Lupapäätökset ovat osin maksullisia. Tämä on yleistä ainakin STM:n hallinnonalalla. STM:n maksuasetuksen 2 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan MPL 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu ja julkisoikeudellisia suoritteita, joista peritään omakustannusarvoa vastaavat kiinteät maksut, ovat muun muassa päätökset tutkimuslupa-asioissa 250 euroa, kuitenkin mikäli kysymys on opinnäytetyöstä, 100 euroa.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston maksullisista suoritteista annetun sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (1749/2015, Valviran maksuasetus) 2.1 §:n 14 kohdan mukaan julkisuuslain 28 §:ssä tarkoitettu luvasta peritään maksutaulukon mukainen maksu. Lupamaksu on maksutaulukon 15 kohdan mukaan asiakirjojen käyttämiseen opinnäytetyössä 80 euroa ja muuten 250 euroa. Valviran maksuasetuksen 3.1 §:n mukaan maksu peritään myös lupahakemuksen hylkäävästä päätöksestä.

Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen maksullisista suoritteista annetun Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksen (1572/2015, THL:n maksuasetus) 2 §:n 2 momentin mukaan maksullisia julkisoikeudellisia suoritteita, joista peritään MPL 6 §:n 3 momentissa tarkoitettu kiinteä maksu, ovat salassa pidettäviä rekistereitä tai asiakirjoja koskevissa käyttölupa-asioissa annettavat päätökset, joista laitos perii seuraavat maksut: opinnäytetyöhön liittyvä käyttölupapäätös tai aineiston laajennuspäätös 200 euroa; muu käyttölupapäätös tai aineiston laajennuspäätös 350 euroa; kansainvälistä luovutusta koskeva käyttölupapäätös 700 euroa; aikaisemmin myönnetyn luvan jatkamista tai tarkistamista tai tutkimusryhmän täydentämistä koskeva päätös 50 euroa.

Verohallinnon tutkimuslupapäätösten maksullisuus on poistunut nykyisen Verohallinnon maksuasetuksen voimaan tullessa 1.1.2016. Tätä ennen voimassa olleen Verohallinnon suoritteiden maksullisuudesta annetun valtiovarainministeriön asetuksen (1042/2012) 1 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaan verotustietojen käyttölupaa koskeva Verohallinnon päätös sekä päätös olla antamatta tietojen käyttölupaa ovat olleet maksullisia julkisoikeudellisia suoritteita. Käyttöluvalla tarkoitetaan julkisuuslain 28 §:n mukaista lupaa. Maksutaulukon mukaan perittävä maksu oli 520 euroa. Uuden asetuksen (1574/2015) säätämisen myötä mak-

⁴⁸ PeVL 43/1998 vp — HE 30/1998 vp, s.7.

sullisuus on siis poistettu. Muutosta on perusteltu tieteellisen tutkimuksen vapaudella, josta on säädetty perusoikeutena ja joka julkisen vallan on turvattava. Perusteluissa arvioidaan, että lupamaksun suuruus on voinut vaikuttaa tutkimusluvan hakemiseen ja verotustietojen käyttämiseen tutkimuksessa. Lisäksi huomautettiin, ettei maksullisuudella ole Verohallinnolle käytännössä taloudellista merkitystä.⁴⁹

5 Tekninen käyttöyhteys⁵⁰ ja tietolupa

5.1 Tekninen käyttöyhteys lainsäädännössä

5.1.1 Julkisuuslain sääntely

Julkisuuslain 29 §:ssä on säädetty salassa pidettävien tietojen antamisesta viranomaiselta toiselle. Mainitun pykälän 3 momentissa säädetään teknisen käyttöyhteyden avaamisesta viranomaiselle toisen viranomaisen henkilökisteriin.

Pykälän otsikoinnista huolimatta julkisuuslain 29.3 § koskee myös julkisia henkilökisterin tietoja. Julkisten henkilökisterin tietojen osalta tekninen käyttöyhteys voidaan avata sellaisiin tietoihin, jotka toisen viranomaisen on laissa erikseen säädetyn velvollisuuden mukaan otettava päätöksenteossa huomioon.

Salassa pidettävien henkilötietojen osalta lisäedellytyksenä teknisen käyttöyhteyden avaamiselle on se, että henkilö, josta tietoa haetaan, on antanut siihen suostumuksensa, jollei salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta erikseen nimenomaisesti säädetä toisin. Lain esitöiden mukaan mainittu lisäedellytys on tarpeen yksityisyyden suojan perustuslaillisen suojan vuoksi ja viranomaisten ohjaamiseksi parantamaan rekisteröityjen mahdollisuuksia saada tietoja itseään koskevien tietojen käsittelystä.⁵¹

Edellä mainittuun perusoikeuskysymykseen julkisuuslain säätämiseen liittyvissä hallintovaliokunnan mietinnössä⁵² tai perustuslakivaliokunnan lausunnossa⁵³ ei kuitenkaan oteta mitään kantaa.

⁴⁹ VM/Verohallinnon maksuasetuksen perustelumistio 2015, s.1.

⁵⁰ Ks. aihepiiristä tarkemmin Voutilainen – Oikarinen Oikeus 2/2016.

⁵¹ HE 30/1998 vp, s.106.

⁵² HaVM 31/1998 vp – HE 30/1998 vp

⁵³ PeVL 43/1998 vp – HE 30/1998 vp

Sittemmin perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan⁵⁴ katsonut, että teknisen käyttöyhteyden perustaminen *henkilötietojen luovuttamiseksi* tulee perustua lain tasoiseen säännöksen. Perustuslain 10.1 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla, ja perustuslakivaliokunnan mukaan lailla säätämisen vaatimus koskee myös mahdollisuutta luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla.⁵⁵

Perustuslakivaliokunnan kannanotto ei koske vain julkisuuslain tarkoittamia salassa pidettäviä henkilötietoja, vaan kaikkia myös julkisia viranomaisen henkilörekisterin tietoja. Tämän tulkinnan on vahvistanut myös korkein hallinto-oikeus päätöksessään KHO 2015:41⁵⁶. Huomionarvoista on, että mainitussa tapauksessa teknistä käyttöyhteyttä pyysi muu taho kuin viranomainen. Viranomaiselle tekninen käyttöyhteys olisi voitu avata jo julkisuuslain 29.3 §:n perusteella.

5.1.2 Erityissääntely

Julkisiin henkilötietoihin tekninen käyttöyhteys on mahdollista perustaa jo julkisuuslain perusteella. Lisäedellytys salassa pidettävien henkilötietojen kohdalla on tarkoittanut sitä, että teknisen käyttöyhteyden avaamisesta on säädetty useissa erityislaeissa. Julkisuuslain esitöissä edellä mainittu perustuslaillinen näkökulma on kuitenkin jäänyt huomioimatta, eikä kysymykseen ole otettu hallituksen esityksissä mitään kantaa, vaan teknisestä käyttöyhteydestä on säädetty eri tapauksissa puhtaasti tiedonkulun helpottamisen ja nopeuttamisen, hallinnollisen taakan vähentämisen ja nykyisen teknisten käyttöyhteyksien laajan käytön näkökulmista.⁵⁷

Suostumuksen pyytämisen vaihtoehtoon ei ole otettu esitöissä kantaa. Oletuksena todettakoon, että lain valmistelussa lienee pidetty itsestään selvyytenä sitä, että etenkin laajojen henkilörekisterien kohdalla suostumuksen hankkiminen vaatii huomattavan työn ja toisaalta estää tosiasiaassa teknisen käyttöyhteyden käytön niissä tapauksissa, joissa osa rekisteröidyistä on antanut suostumuksen ja osa ei. Tällöin joudutaan käyttämään rinnan kahta tiedonsaantikanavaa. Sääntely on tältä osin vanhentunutta. Lisäksi EU:n yleisen tietosuojalain

⁵⁴ Mm. PeVL 12/2002 vp – HE 216/2001 vp ja PeVL 14/2002 vp – HE 9/2002 vp

⁵⁵ PeVL 12/2002 vp, s.5.

⁵⁶ Tapauksessa KHO 2015:41 yhtiö oli pyytänyt teknistä käyttöyhteyttä verotuksen julkisiin tietoihin. Yhtiön henkilötietolainsäädännön mukainen käyttötarkoitus oli olemassa. Lakiin ei kuitenkaan sisällynyt säännöstä, jonka nojalla tekninen käyttöyhteys olisi voitu avata. Hallinto-oikeus hylkäsi Verohallinnon päätöksestä tehdyn valituksen, ja KHO pysytti hallinto-oikeuden ratkaisun.

⁵⁷ Näin muun muassa sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja vakuutuslaitosten osalta (HE 305/2010 vp, s.3), hankintayksiköiden osalta (HE 108/2016 vp, s.245), työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisessa tiedonsaannissa (HE 277/2014 vp, s.174), liikennevakuutuslain mukaisessa tiedonsaannissa (HE 123/2015 vp, s.111 ja 113) ja vireillä olevan lain valtion virkamatkoilla sattuneiden vahinkojen korvaamisesta annetun hallituksen esityksen mukaisessa tiedonsaannissa (HE 38/2017 vp, s.16).

tuksen⁵⁸ johdanto-osan 43 kappaleessa todetaan suostumusperusteisen tietojenkäsittelyn osalta niin, ettei henkilötietojen käsittely voi lähtökohtaisesti perustua suostumukseen, kun rekisterinpitäjänä on viranomainen.

Lisäksi julkisuuslain 29.3 §:n toisen virkkeen tekee hieman tulkinnanvaraiseksi se, viitataan lauseella ”jollei salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta erikseen nimenomaisesti säädetä toisin” siihen, että oikeudesta tietojen hakemiseen teknisen käyttöyhteyden avulla ilman asianomaisten henkilöiden suostumusta on erikseen nimenomaisesti säädetty vai että ”vain” oikeudesta tietojen hakemiseen teknisen käyttöyhteyden avulla on erikseen nimenomaisesti säädetty. Kysymys koskee siis sitä, viittaako sana ”jollei” vain edeltävään lauseeseen ”jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa”, vai myös sitä edeltävään ”käyttöyhteyden avulla saa hakea tietoja vain henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa”. Jälkimmäinen vaihtoehto lienee perustellumpi. Lakisääteisyys ja suostumus ovat yleisellä tasolla pääsääntöisesti keskenään vaihtoehtoja perusteina salassa pidettävän tiedon antamiselle (julkisuuslaki 26.1 §). Siten on perusteltua tulkita julkisuuslain 29.3 §:n toista virkettä siten, että myös siinä erotellaan nämä kaksi vaihtoehtoa. Lakisääteisyys pitää sisällään jo sen, että käsittely on mahdollista ilman suostumusta, eikä käsittelystä ilman suostumusta ole tarpeen säätää erikseen.⁵⁹ Sanamuoto ei kuitenkaan ole yksiselitteinen, ja tästä osoituksena voimassaolevassa lainsäädännössä on useita säännöksiä⁶⁰ tiedon hakemisesta teknisen käyttöyhteyden avulla ilman asianomaisten henkilöiden suostumusta. Tästä esimerkkinä voidaan esittää kansaeläkelain (568/2007) 94 §:n 3 momentin 1. virke, jonka mukaan tämän pykälän perusteella avatun teknisen käyttöyhteyden avulla saa hakea myös salassa pidettäviä tietoja ilman sen suostumusta, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

Lukuisissa erityissäännöksissä on säädetty paitsi teknisestä käyttöyhteydestä, myös erikseen siitä, että ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista tietoja luovuttavan on varmistuttava siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti. Ensin mainitusta on viranomaisten välisen tiedon vaihdon osalta säädetty julkisuuslain 29 §:ssä, ja velvollisuudesta varmistua tietojen suojauksesta on säädetty jo yleislain tasolla henkilötietolain 32 §:ssä.

5.1.3 Teknisen käyttöyhteyden käsite

Teknisen käyttöyhteyden käsitteen määrittely on jäänyt lain esitöissä vähäiselle huomiolle. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain säätämiseksi johtanut hallituksen esityksessä todetaan, että teknisellä käyttöyhteydellä tarkoitetaan katseluoikeutta rekiste-

⁵⁸ EUVL, N:o L 119, 4.5.2016, s.1–149. Soveltaminen alkaa 25.5.2018.

⁵⁹ Ks. *Voutilainen – Oikarinen Oikeus* 2/2016, s.264, jotka erottaa myös säännöksestä nämä kaksi vaihtoehtoa.

⁶⁰ *Voutilainen – Oikarinen Oikeus* 2/2016, s.266, joiden mukaan tällaisia säännöksiä oli vuonna 2016 lähes 40.

riin, eikä sinällään tietojen siirtämistä sähköisessä muodossa.⁶¹ Toisaalta joissain yhteyksissä tekninen käyttöyhteys on rinnastettu sähköiseen tiedon luovuttamiseen. Termiä käytetään kuitenkin vaihtelevissa merkityksissä, eikä sen sisältö ole aina täysin selvä tai ainakaan yhtenäinen lainvalmistelussa.⁶²

5.2 Tietolupamenettely

Julkisuuslain 13 §:n 2 momentin mukaan pyydetessä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää. Edellä luvussa 3 on käsitelty päätöksentekoa julkisuusasiassa.

Henkilötietolain 32.2 §:n mukaan sen, jolle rekisterinpitäjä luovuttaa tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla, on ennen tietojen käsittelyyn ryhtymistä annettava rekisterinpitäjälle asianmukaiset selvitykset ja sitoumukset sekä muutoin riittävät takeet henkilötietojen suojaamisesta 1 momentissa tarkoitettulla tavalla. Huomattavaa on, ettei kyse ole tietoluvasta tai muusta hallinnollisesta prosessista, sillä henkilötietolakia sovelletaan myös yksityisiin toimijoihin. Maininta sitoumuksista viittaa keskeisesti teknisen käyttöyhteyden osapuolten välisiin sopimuksiin. Keskeistä on kuitenkin huomata, että viranomaisia koskevat laissa säädetty tietojen suojaamista koskevat vaatimukset ja, että viranomaiset toteuttavat tietosuojaa virkavastuulla. Tämän voidaan perustellusti tulkita tarkoittavan muutoin riittäviä takeita henkilötietojen suojaamisesta.

Julkisuuslaki tai henkilötietolaki ei kumpikaan edellytä tietolupapäätöksen tai muun erityisen hallintopäätöksen tekemistä tietoluovutustilanteessa julkisuuslain 28 §:n poikkeustilannetta lukuunottamatta. Silti tietolupa on yleinen käytäntö monissa eri viranomaisissa. Tietolupaa edellytetään usein myös muutoin kun teknistä käyttöyhteyttä perustettaessa. Esimerkiksi Väestörekis-terikeskus tekee tietolupapäätöksen, kun viranomainen pyytää tietoja esimerkiksi Excel-taulukon muodossa.

Julkisuuslain 28 §:ssä säädetään luvan antamisesta silloin, kun salassa pidettävät tiedot annetaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten. Sitä on käsitelty tarkemmin alaluvussa 4.7. Tutkimuskäyttö.

⁶¹ HE 93/2002 vp, s.41.

⁶² Tarkemmin ks. *Voutilainen – Oikarinen Oikeus* 2/2016, s. 260–261 ja 268.

5.3 Muutamia tietojärjestelmiä

5.3.1 Väestötietojärjestelmä

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009, VTJ-laki) 4 luvussa on säädetty laajalti väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamista koskevista rajoituksista.

VTJ-lain 46 §:n 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmän tietoja voidaan luovuttaa muun muassa teknisen käyttöyhteyden avulla. Tällöin luovuttamisesta päättää VTJ-lain 47 §:n 1 momentin mukaan Väestörekisterikeskus. Tällöin on VTJ-lain 44 §:n 1 momentin mukaan ennen tietojen luovuttamista vaadittava selvitys siitä, kuinka luovutettujen tietojen käyttö ja suojaus on tarkoitus järjestää.

VTJ-lain 50 §:n 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamista haetaan pääsääntöisesti kirjallisesti. Sähköisessä muodossa toimitettu hakemus täyttää kirjallisen muodon vaatimuksen (laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa 13/2003, 9.1 §). Väestötietojärjestelmän tietoja haettaessa tai pyydettyäessä on ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat.

VTJ-lain 50 §:n 2 momentin väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamista koskevasta hakemuksesta on tehtävä kirjallinen päätös, jossa tulee olla tarvittavat määräykset tietojen käyttäjän oikeuksista ja velvollisuuksista sekä tietojen käytöstä ja suojauksesta. Päätöksessä on myös määrättävä luovutuksesta mahdollisesti perittävät maksut.

VTJ-laissa ei varsinaisesti puhuta lupamenettelystä, vaan hakemuksesta tehdään päätös. Asiallisesti se merkitsee kuitenkin lupaa, sillä päätöksessä tulee olla myös laissa tarkoitetut määräykset. Hakemus-päätös-menettely koskee kaikkia tietojen käyttäjiä – myös viranomaisia.

5.3.2 Kiinteistötietojärjestelmä

KTJ-lain 6.3 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla. Ilman lupamenettelyä tietoja saadaan luovuttaa kiinteistötietojärjestelmästä erälle viranomaisille⁶³ sekä kaupanvahvistajalle.

⁶³ Mainittuun viranomaisten joukkoon kuuluvat muun muassa Verohallinto ja väestökirjallinnon viranomaiset.

Lisäksi hakemuksen perusteella Maanmittauslaitos saa myöntää luvan tietojen saamiseen ja välittämiseen teknisen käyttöyhteyden avulla. Tietoja saadaan luovuttaa ja välittää vain mainitussa momentissa määriteltyihin käyttötarkoituksiin.⁶⁴

5.4 Lupamaksut

Viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon virkatehtäviä varten liittyvä ja sitä edeltävä tietolupamenettely ei tiettävästi ole seuraavaa poikkeusta lukuun ottamatta missään tietolupamenettelyä ylläpitävässä viranomaisessa maksullinen. Silloin, kun tietoja pyydetään julkisuuslain 28 §:n nojalla eli tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, on myös lupapäätös joissain tapauksissa erikseen maksullinen. Näin on erityisesti STM:n hallinnonalalla. Julkisuuslain 28 §:n mukaisen lupapäätöksen maksullisuutta on käsitelty edellä alaluvussa 4.7 Tutkimuskäyttö.

Vaikka lupapäätös olisikin nimellisesti maksuton, lupamenettelyn kustannukset tulee ottaa huomioon, kun tietosuoritteiden omakustannusarvoa lasketaan.⁶⁵ Siten lupamenettelyn kustannukset nostavat tietosuoritteiden hintoja silloin, kun tietosuoritteet ovat maksullisia.

6 Tiedonsaantioikeudet

6.1 Yleistä

Kuten edellä kerrottiin, julkisuuslain mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta, ja salassa pidettävästä asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen julkisuuslaissa säädetään.

Julkisuuslain 26 §:ssä on säädetty yleisistä perusteista salassa pidettävän tiedon antamiseen. Mainitun pykälän 1 momentin 1 kohdassa on säädetty, että viranomainen voi antaa salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tiedon, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

Edellä mainittu lailla erikseen säätäminen on yleinen tapa järjestää tiedonsaantioikeus salassa pidettäviin viranomaisen asiakirjoihin. Tiedonsaantioikeudesta on säädetty useissa erityislaeissa. Tiedonsaantioikeudesta on säädetty erityislaeissa myös sellaisiin tietoihin, jotka ovat

⁶⁴ Sallittuihin käyttötarkoituksiin kuuluu muun muassa tietojen tarvitseminen yhdyskuntasuunnittelua varten.

⁶⁵ Maksuperusteasetus 1.1 §. Ks. myös kappale 4.2.3. Julkisoikeudelliset suoritteet.

julkisia. Tietojen käsittelyä saattaa tällöin rajoittaa esimerkiksi henkilötietojen suoja tai muut laissa säädetyt rajoitukset. Käsittely olisi kuitenkin mahdollista useissa tapauksissa jo pelkän yleislain perusteella, eikä tiedonsaantioikeudesta olisi ollut tarpeen säätää lailla. Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetyistä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta.⁶⁶ Arkaluonteisia henkilötietoja koskien käsittelyedellytykset ovat olemassa henkilötietolain 12 §:n 1 momentin 5 kohdan perusteella, jos tietojen käsittelystä säädetään laissa tai se johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetyistä tehtävistä. Henkilötunnusta puolestaan saa käsitellä henkilötietolain 13 §:n mukaan muun muassa silloin, jos käsittelystä säädetään laissa tai jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää laissa säädetyin tehtävien suorittamiseksi tai rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi.

Tiedonsaantioikeudesta on usein säädetty avoimella säännöksellä. Tällöin tiedonsaantioikeus ei välttämättä ole rajattu salassa pidettäviinkään tietoihin kuin tietojen tarpeellisuuteen nimetyn käyttötarkoituksen kannalta. Esimerkiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain (101/2001) 17 §:n 3 momentin mukaan rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada elimien, kudoksien ja solujen turvallisuuden ja jäljitettävyyden kannalta tarpeellisia tietoja terveydenhuollon toimintayksiköltä tai muulta yksiköltä, joka irrottaa, ottaa talteen, varastoi tai käyttää ihmisen elimiä, kudoksia tai soluja tai joka hoitaa luovuttajaa tai vastaanottajaa. Vastaavia tietojen tarpeellisuutta edellyttäviä säännöksiä on useita – myös silloin, kun kyse on henkilötiedoista kuten edellisessä esimerkissä. Henkilötietolain 9 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia, joten tarpeettomien henkilötietojen käsittely on jo henkilötietolain nojalla kielletty.

Paikoitellen viranomaisen tiedonsaantioikeuden lisäksi on laissa säädetty toisen viranomaisen tiedonantovelvollisuudesta. Esimerkiksi varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annetun lain (1503/2016) 17 §:n mukaan valtion ja kunnan viranomainen sekä muu julkisoikeudellinen yhteisö, Kansaneläkelaitos, Eläketurvakeskus, eläkesäätiö ja muu eläkelaitos, vakuutuslaitos, työnantaja sekä työttömyyskassa ovat velvollisia *varhaiskasvatuksen tehtäviä hoitavan viranomaisen pyynnöstä* antamaan maksutta ja salassapitosäännösten estämättä kaikki hallussaan olevat palvelun käyttäjän ja hänen perheensä taloudellista asemaa koskevat maksun suuruuteen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka ovat viranomaiselle tässä

⁶⁶ Sivuhuomiona todettakoon, että tällä perusteella tapahtuvasta tietojen *automaattisesta* käsittelystä on rekisterinpitäjällä henkilötietolain 36 §:n 1 ja 4 momenttien perusteella ilmoitusvelvollisuus tietosuojavaltuutetulle. Säännöstä on perusteltu sillä, että ”tietosuojavaltuutettu voisi ilmoituksen perusteella valvoa sekä ohjein ja neuvoin varmistaa, että tällainen henkilötietojen käsittely on yksityisyyden suojaa koskevien säännösten mukaista” (HE 96/1998 vp, s.69). Henkilötietolain 36 §:n 4 momentin mukaan vastaavaa velvollisuutta ei ole, jos tietojen käsittely perustuu 8 §:n 1 momentin 4 kohtaan ja käsittelystä säädetään laissa.

laissa säädetyn maksun määräämiseksi tai viranomaiselle annettujen tietojen tarkistamiseksi välttämättömiä.

Tiedonantovelvollisuus voi perustua muuhunkin kuin tietoja tarvitsevan viranomaisen pyyntöön. Esimerkiksi verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 18 §:n 1 momentin mukaan rekisterihallintolaissa (166/1996) tarkoitettujen viranomaisten on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset väestötietojärjestelmään sisältyvät tiedot, ja saman pykälän 2 momentin mukaan kaupparekisterilaissa (129/1979) tarkoitetun rekisteriviranomaisen tai paikallisviranomaisen on toimitettava Verohallinnolle verotusta varten tarpeelliset kaupparekisteriin sisältyvät tiedot. Lisäksi saman pykälän 8 momentin mukaan Verohallinto voi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista, tietojen antamisen ajankohdasta ja tavasta tai rajoittaa tiedonantovelvollisuutta.

Osin on myös olemassa sääntelyä, joka velvoittaa rekisteriviranomaisen tarkistamaan toisen viranomaisen hallussa olevien tietojen paikkansapitävyyden. Kiinteistöverolain 19 §:n mukaan Verohallinnolla on oikeus tarvittaessa toimittaa kiinteistörekisterin pitäjän, kiinteistön sijaintikunnan rakennusviranomaisen tai kunnan muun viranomaisen tarkastettavaksi kiinteistöä koskevia tietoja mukaan lukien sen omistajan tunnistetiedot. Asianomainen viranomainen on velvollinen tarkastamaan tietojen paikkansapitävyyden sikäli kuin se ilmenee viranomaisen hallussa olevista tiedoista.

Viranomaisten tulisi lähtökohtaisesti välttää tietojen keräämistä itse silloin, kun tiedot on saatavissa julkista luotettavuutta nauttivasta rekisteristä. Julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011) 10 §:ssä on säädetty suositustyyppisesti viranomaisten velvollisuudesta *pyrkii* käyttämään pykälässä lueteltuihin tietojärjestelmiin talletettuja tietoja, jos viranomaisen toiminta edellyttää näiden tietojen käyttöä. Pykälässä on mainittu väestötietojärjestelmän henkilöitä koskevat tiedot, yhdistysrekisteri, kaupparekisteri, säätörekisteri, kiinteistötietojärjestelmä, yritys- ja yhteisötietojärjestelmä sekä Maanmittauslaitoksen ylläpitämä maastotietoja koskeva tietojärjestelmä. Säännöksen taustalla on pyrkimys tietojen oikeellisuuteen sekä päällekkäisten tietorekistereiden syntyamisen estäminen.⁶⁷ Tämän tarkoituksen toteuttamiseksi tiedonsaantioikeudesta on säädetty useissa erityislaeissa. Tiedonsaantioikeudesta on säädetty myös sellaisiin julkisiin tietoihin, jotka eivät ole henkilötietoja tai ovat muutoin yleiseen käyttöön tarkoitettuja rekistereitä, joihin jokaisella on tiedonsaantioikeus. Seuraavaksi käydään läpi tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä kolmen keskeisen tietojärjestelmän – väestötietojärjestelmän (VTJ), kiinteistötietojärjestelmän (KTJ) sekä yritys- ja yhteisötietojärjestelmän (YTJ) – osalta.

⁶⁷ HE 246/2010 vp, s.30.

6.2 Väestötietojärjestelmä VTJ

6.2.1 VTJ:n tietojen julkisuus

Väestötietojärjestelmästä on säädetty VTJ-laissa. VTJ-lain 28 §:n mukaan väestötietojärjestelmän tietoja voidaan luovuttaa vain, jos VTJ-laissa säädetty edellytykset tietojen luovuttamiselle ovat olemassa eikä henkilön oikeudesta kieltää tietojensa luovuttaminen muuta johdu. Huomionarvoista on, etteivät väestötietojärjestelmän tiedot ole VTJ-lain perusteella salassa pidettäviä, vaan niiden salassa pidettävyys määräytyy muualla lainsäädännössä olevien salassapitosäännösten perusteella. Pääosaa VTJ:n tiedoista ei ole säädetty salassa pidettäväksi muualla lainsäädännössä, kuten julkisuuslaissa. VTJ-laissa on kuitenkin muilla kuin salassapitosäännöksillä *rajoitettu* tietojen luovuttamista. Tietojen saantioikeus on pääsääntöisesti sidottu käyttötarkoitukseen, mikä merkitsee julkisuusperiaatteen rajoitusta. Toisen perusoikeuden, tässä tapauksessa yksityisyyden suojan, edistäminen voi olla perustuslain tarkoittama välttämätön syy rajoittaa tietojen julkisuutta.⁶⁸ VTJ-laissa on erikseen säädetty kielloista, joita voidaan asettaa rekisteröidyn pyynnöstä. Pulmallisen tapauksen tietojen salassapidon näkökulmasta muodostaa VTJ-lain 36 §:ssä säädetty turvakielto. Sitä käsitellään seuraavassa kappaleessa 6.2.2. Turvakielto. Tietojen luovuttaminen VTJ:stä ylipäänsä on rajoitettua. Sääntelyä käydään läpi kappaleessa 6.2.4. Tietojen luovuttaminen VTJ:stä.

6.2.2 Turvakielto

VTJ-lain 36 §:ssä on säädetty turvakiellosta. Turvakielto voidaan hakemuksesta tallettaa VTJ:ään, jos henkilöllä on perusteltu ja ilmeinen syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi.

Kun turvakielto on talletettu järjestelmään, kiellon kohteena olevan henkilön kotikunta, asuinpaikka, osoite ja muu yhteystieto saadaan luovuttaa vain sellaiselle viranomaiselle, jonka oikeus näiden tietojen käsittelyyn perustuu laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn kiellon kohteena olevan henkilön oikeutta tai velvollisuutta koskevan tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamiseen. Turvakielto koskee myös kiellon kohteena olevan henkilön omistuksessa tai hallinnassa olevan kiinteistön, rakennuksen ja huoneiston yksilöinti- ja sijaintitietoja, jos niitä ei voida käsitellä erillään turvakieillon kohteena olevista tiedoista, kun kiellon kohteena olevan tietoja luovutetaan väestötietojärjestelmästä.

Turvakielto on VTJ-lain 36 §:n 2 momentissa ajallisesti rajattu. Turvakielto voi ensimmäisen kerran olla voimassa enintään viisi vuotta ja sen voimassaoloa voidaan tämän jälkeen hake-

⁶⁸ Ks. PeVL 3/2009 vp — HE 89/2008 vp, s.2.

muksesta jatkaa kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Erityisestä syystä turvakielto voi olla voimassa toistaiseksi.

Julkisuuslain 24.1 §:n 31 kohdassa on säädetty salassa pidettäväksi sellaiset viranomaisen asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön ilmoittamasta salaisesta puhelinnumerosta tai tiedon matkaviestimen sijaintipaikasta, samoin kuin asiakirjat, jotka sisältävät tiedon henkilön kotikunnasta ja hänen siellä olevasta asuinpaikastaan tai tilapäisestä asuinpaikastaan samoin kuin puhelinnumerosta ja muista yhteystiedoista, jos henkilö on pyytänyt tiedon salassapitoa ja hänellä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi. Julkisuuslain 24.1 §:ssä ennen numeroitujen kohtien luettelon alkamista on säädetty pykälän toissijaisuudesta: ”jollei erikseen toisin säädetä”.

Julkisuuslain 24.1 §:n 31 kohdan on katsottu tarkoittavan henkilön oikeutta tehdä kullekin viranomaiselle hakemus turvakiellosta.⁶⁹ Tällä tarkoitetaan niin sanottua viranomaiskohtaista turvakieltoa. Julkisuuslain ja VTJ-lain mukaisten turvakieltojen välillä on eroja niin kattavuudessa kuin ajallisessa kestossa.⁷⁰ Lisäksi yksi olennainen ero löytyy siitä, kenelle tieto saadaan turvakiellosta huolimatta antaa. VTJ-lain 36 §:n 3 momentin mukaan kiellon kohteena olevan henkilön kotikunta, asuinpaikka, osoite ja muu yhteystieto saadaan luovuttaa vain sellaiselle viranomaiselle, jonka oikeus näiden tietojen käsittelyyn perustuu laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn kiellon kohteena olevan henkilön oikeutta tai velvollisuutta. Julkisuuslain 29 §:n 2 momentissa puolestaan säädetään, että viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon julkisuuslain mukaisen turvakielon alaisista osoite- tai muista yhteystiedoista ilman muita edellytyksiä. Toki tällöinkin ovat voimassa yleislainsäädännöstä johtuvat rajoitukset, kuten henkilötietolain 9.1 §:n tarpeellisuusvaatimus.

Tulkinnallinen ongelma muodostuu siitä, ovatko VTJ-lain mukaisen turvakielon piiriin tulleet tiedot samalla salassa pidettäviä. VTJ-lain esitöissä todetaan, että ”[e]hdotettu pykälä olisi erityissäännös suhteessa viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 31 kohdan salassapitoa koskeviin säännöksiin”⁷¹. Esitöiden sanamuodosta olisi vedettävissä johtopäätös, että turvakielto ei tuota salassapitoa julkisuuslain mukaan, vaan asiasta on edellä kerrotulla tavalla julkisuuslain sanoin erikseen toisin säädetty. Ongelmallista on, että VTJ-laki ei säädä turvakielon alaisten tietojen salassapidosta tai julkisuudesta erikseen mitään, joten esitöiden kannanotolle on vaikea löytää tukea itse laista. Yleislaissa oleva salassapitosäännös ei syrjäydy, jos erityissäännös vaikenee salassapidosta, eikä säännöksessä säädetä tietojen julkisuudesta yleislain salassapitosäännöksestä poiketen. Lisäksi

⁶⁹ Ks. HE 30/1998 vp, s.100.

⁷⁰ Aiheesta tarkemmin ks. *Voutilainen* 2007, s.160-166. Mainittu kirjallisuus koskee vanhaa väestötietolakia (507/1993), mutta samat periaatteet ovat säilyneet uudessa VTJ-laissa.

⁷¹ HE 89/2008 vp, s.100.

VTJ-lain 2 §:ssä todetaan, että VTJ:n tietojen julkisuuteen ja salassapitoon sovelletaan, jollei VTJ-laissa toisin säädetä, julkisuuslakia. Lisäksi julkisuuslain 22 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Koska VTJ-laki edellä kerrotulla tavalla vaikenee salassapidosta, tulee julkisuuslain salassapitosäätely sovellettavaksi myös VTJ:n tietoihin. Tämä on loogista myös siitä syystä, että eduskunta on edellyttänyt erityislakeihin sijoitettuihin salassapitosäännöksiin pidättäytyvää suhtautumista.⁷²

Erityislakikysymyksen lisäksi tulee pohtia sitä, onko VTJ-lain mukainen turvakieltohakemus samalla myös julkisuuslain mukainen turvakieltopyyntö – siis onko julkisuuslain mukaiselle salassapidolle olemassa asiallinen peruste, kun henkilö hakee turvakieltoa VTJ-lain perusteella. Edellytykset molemmissa laeissa ovat lähes samat: julkisuuslain mukaan henkilöllä on perusteltu syy epäillä itsensä tai perheensä terveyden tai turvallisuuden tulevan uhatuksi; VTJ-laissa syyn tulee olla perusteltu ja ilmeinen. Kun maistraatti on tutkinut henkilöllä olevan perusteltu ja ilmeinen syy, on henkilöllä oltava myös ”vain” perusteltu syy siinä merkityksessä, jossa julkisuuslaissa *perustellusta syystä* säädetään. Yleisti katsotaan, ettei viranomainen voi lähtökohtaisesti tehdä yleistä päätöstä asiakirjojen salassapidosta, vaan julkisuus tulee arvioida tapauskohtaisesti.⁷³ On pidettävä kuitenkin turvakielton tarkoitusta ajatellen selvänä sitä, ettei kunkin viranomaisen tule arvioida julkisuuslain mukaisen perustellun syyn olemassaoloa tapauskohtaisesti, kun turvakielton alaisia tietoja pyydetään, vaan salassapitoperuste on olemassa jo maistraatin harkinnan ja VTJ:n merkinnän perusteella. Myös tuoreessa apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisussa ilmoitusta VTJ-lain mukaisen turvakielton olemassaolosta on pidettävä julkisuuslain mukaisena pyyntönä tietojen salassapidosta.⁷⁴

Eräs ongelma muodostuu kiellon ajallisesta kestosta, sillä julkisuuslain mukaisessa turvakiellossa ei noudateta VTJ-lain mukaista määräaikaaisuutta. Julkisuuslain 31 §:n 2 momentin perusteella julkisuuslain mukainen turvakielto on voimassa siihen saakka, kun henkilön kuolemasta on kulunut 50 vuotta.⁷⁵ Jos turvakielton alaiset tiedot väestötietojärjestelmässä olisivat myös julkisuuslain mukaan automaattisesti salassa pidettäviä, VTJ-lain ja julkisuuslain sanamuotoja seurattaessa salassapito jatkuisi ainakin silloin, kun henkilö olisi passiivinen ja antaisi VTJ-lain mukaisen turvakielton umpeutua. Turvakielloille ei enää löydy perustetta VTJ-lain mukaan, mutta julkisuuslain mukaista turvakieltoa ei ole julkisuuslaissa sidottu minkään muun lain mukaisiin kieltoihin.

⁷² EV 303/1998 vp — HE 30/1998 vp, s.1.

⁷³ Voutilainen 2012, s.220.

⁷⁴ AOKS 29.06.2017, Dnro OKV/312/1/2017.

⁷⁵ Ks. Voutilainen 2007, s.163–165.

Lienee kuitenkin lähdettävä siitä, että kun turvakiellon peruste VTJ-laissa päättyy, lakkaa myös salassapitoperuste. Toisin sanoen henkilö ei enää ole pyytänyt perustellusti yhteystietojensa salaamista tai luovutuksen rajoittamista turvakiellon perusteella. Sen sijaan viranomaisella, joka on saanut VTJ:stä turvakiellon alaisia tietoja, joiden turvakielto on sittemmin päättynyt, voi olla vaikeaa selvittää, onko turvakielto enää voimassa, jos viranomaisen rekisterissä olevia tietoja ei päivitetä VTJ:stä säännöllisesti. Siten viranomaisen tulisi joka kerta tietoja luovuttaessa tai vähintäänkin säännöllisesti tarkistaa, onko VTJ:n turvakielto voimassa, jottei asiakirjajulkisuutta rajoiteta tarpeettomasti. Toisaalta VTJ:stä saatu osoitetieto saatetaan myöhemmin muuttua turvakiellon alaiseksi tiedoksi henkilön turvakieltohakemuksen myötä. Tällöinkään tieto turvakiellosta ei välttämättä välity viranomaiselle kohtuullisessa ajassa. Väestörekisterikeskus suosittaa, että tietoja päivitetään mahdollisimman tiheästi, jotta tältä ongelmalta vältytään.⁷⁶

Tiedon antaminen viranomaisen asiakirjasta ratkaistaneen yksin julkisuuslain perusteella riippumatta siitä, onko asiakirjaan merkitty turvakiellon alaisia yhteystietoja vai ei. Tällöin viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon yhteystiedoista julkisuuslain 29 §:n 2 momentin perusteella VTJ-lain estämättä.

VTJ-lain 37 §:ssä on säädetty luovutuskieillosta: viranomainen, jolle väestötietojärjestelmästä on luovutettu turvakiellon kohteena olevia tietoja, ei saa luovuttaa tietoja edelleen eikä antaa niitä sivullisen nähtäväksi tai käsiteltäväksi, *jollei laissa toisin säädetä*. On lähdettävä siitä tulkinnasta, että kun asiakirjoja pyydetään ja luovutetaan julkisuuslain perusteella, on kyseessä nimenomaan tilanne, jolloin tiedon edelleen luovutuksesta on laissa toisin säädetty. Toisaalta tästä on myös säädetty erikseen. Liikenteen palveluista annetun lain (320/2017, voimaantulo pääosin 1.7.2018) V osan 1 luvun 4 §:n 4 momentin mukaan väestötietojärjestelmään talletettu turvakielto ei estä henkilötietojen luovuttamista liikenneluparekisteristä viranomaisille.

Silloin, kun viranomaiselta pyydetään tietoja toisen henkilön yhteystiedoista tai yhteystietoja pyydetään massaluovutuksena, ja tiedot ovat peräisin VTJ:stä, on viranomaisella julkisuuslain 15 §:n 2 momentin perusteella mahdollisuus siirtää tietopyyntö sen laadusta riippuen joko maistraatille tai Väestörekisterikeskukselle. Huomionarvoista on, että mainittu julkisuuslain säännöksen sanamuoto ei aseta velvollisuutta tietopyynnön siirtämiselle. Kun otetaan huomioon se, että tietojen luovuttaminen VTJ:stä on säädetty VTJ-laissa pääasiassa maistraatin ja VRK:n tehtäväksi, on perusteltua lähteä siitä, ettei yksittäinen viranomainen voi itse päättää VTJ:n tietojen edelleen luovutuksesta ja toimia ikään kuin VTJ-bulvaanina. Tällä viitataan järjestelyyn, jossa tietopyyntö kohdistetaan julkisuuslain mukaisena tiettyyn

⁷⁶ Väestörekisterikeskus: Väestötietojärjestelmän turvakiellon käytäntesäännöt (Dnro 715/420/13, annettu 28.2.2013, jäljempänä "VRK:n käytäntesäännöt"), s.10.

viranomaiseen eikä suoraan VTJ:än vain siitä syystä, että pääsy VTJ:n tietoihin on tämän viranomaisen kautta vähemmän rajoitettu. Näistä lähtökohdista on perusteltua tulkita siirtomahdollisuutta ennemmin velvollisuutena ainakin siinä tilanteessa, että pyyntö kohdistuu yksinomaan tai pääasiassa VTJ:stä saatuihin tietoihin.

Huomattavaa on myös se, että esimerkiksi tieto turvakieltohenkilön omistaman kiinteistön kiinteistötunnuksesta ei ole julkisuuslain sanamuodon mukaan salassa pidettävä tieto, mutta se voi VTJ-lain 36.3 §:n perusteella olla turvakielton alainen tieto. Julkisuuslain tarkoittama ”tieto asuinpaikasta” tai ”muu yhteystieto” voisi myös olla kiinteistötunnus yhdistettynä omistajatietoon, mutta tämänkaltaista laajentavaa tulkintaa tulee julkisuusperiaatteen vuoksi varoa. Kiinteistön omistavan henkilön tiedot ovat kuitenkin KTJ-lain ja maakaaren (540/1995) perusteella julkista tietoa, ja tiedon kiinteistön omistajasta saa, vaikka omistaja asuisi kiinteistöllä ja hänellä olisi turvakielto. KTJ:n turvakieltoproblematiikkaan palataan vielä seuraavassa KTJ:ta koskevassa alaluvussa 6.3.

Julkisuuslain perusteella turvakielton alainen tieto voi viranomaisen asiakirjaan merkittynä päätyä myös muulle kuin viranomaiselle. Julkisuuslain 11 §:n 1 momentissa on säädetty asianosaisen tiedonsaantioikeudesta, jonka mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Poikkeuksena tästä oikeudesta on saman pykälän 2 momentissa säädetty asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajaamisesta muun muassa silloin, kun on pyydetty asiakirjaa, josta tiedon antaminen olisi vastoin lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua (*1 kohta osin*) taikka asianomistajan tai asianosaisen salassa pidettäviin osoite-, puhelin- ja muihin vastaaviin yhteystietoihin, jos tiedon antaminen vaarantaisi asianomistajan tai asianosaisen turvallisuutta, etuja tai oikeuksia (*7 kohta osin*). Kun asianosainen pyytää VTJ-lain turvakielton alaisia tietoja viranomaisen asiakirjaan merkittynä, tiedon antaminen myös VTJ:n turvakielton alaisista yhteystiedoista olisi kunkin viranomaisen harkinnassa edellä mainittujen kriteerien mukaisesti. Jos tieto annetaan, tulisi asiakirjaan tällöin tehdä julkisuuslain 25 §:n mukaisesti merkintä asiakirjan salassa pitämisestä. Asianosaiselle syntyy myös salassapitovelvollisuus. Muun muassa Verohallinto on kuitenkin linjannut, että turvakielton alaisia tietoja ei saa luovuttaa asianosaisasemasta huolimatta. Verohallinnon ohjeessa viitataan vain julkisuuslain 11.1 §:n 1 kohdan erittäin tärkeään yksityiseen etuun.⁷⁷ Luovutuskriteerien tapauskohtaisen täyttymisen arvioinnin jättäminen

⁷⁷ *Verohallinto*: Turvakielton alaisten tietojen käsittely Verohallinnossa. (Verohallinnon ohje Dnro A31/200/2014, antopäivä 4.3.2014) kappale 3.6. Tosin on todettava, ettei se, viittaako mainittu kohta vain julkisuuslain vai sekä VTJ-lain että julkisuuslain mukaiseen turvakieltoon, käy ohjeesta selvästi ilmi. Kohtaa seuraavan esimerkin perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että kohta viittaa sekä VTJ-lain että julkisuuslain mukaiseen turvakieltoon. Linjauksesta huolimatta mainituissa esimerkissä kuitenkin todetaan, että turvakielton alaiset tiedot voidaan antaa.

kunkin tietopyyntöön vastaavan viranomaisen tehtäväksi heikentää turvakiellolle tarkoitettua kattavuutta ja on omiaan luomaan epäyhtenäisiä käytäntöjä tiedon luovuttamisesta.

Osin käsittelyn tarvetta vähentää VTJ:ään tallennettu yhteysosoite, jonka turvakiellon saanut henkilö voi ilmoittaa, ja joka voidaan luovuttaa myös muille kuin viranomaisille yleisin VTJ:n tietoja koskevin luovutusedellytyksin (VTJ-laki 36.1 §). Yhteysosoite voi esimerkiksi olla postilokero-osoite, työpaikan osoite tai muu vastaava osoite, josta ei ilmene henkilön asumista koskevia täsmällisiä tietoja.⁷⁸ Henkilön, joka on muuttanut toiselle paikkakunnalle, ja haluaa turvallisuutensa vuoksi pitää myös tämän paikkakunnan salassa, voi olla kuitenkin mahdollista järjestää sellainen yhteysosoite, josta hänet kykenisi kohtuullisen vaivattomasti tavoittamaan.

Tieto siitä, että henkilöllä on turvakielto, ei kuitenkaan ole turvakiellon alainen eikä salassa pidettävä tieto. Tieto on kuitenkin henkilötieto, joten sen käsittelyssä tulee noudatettavaksi muun muassa henkilötietolain tarpeellisuusvaatimus. VRK:n turvakieltoa koskevissa käytäntesäännöissä korostetaan, että turvakiellon olemassaolotieto voidaan antaa tapauskohtaisen harkinnan perusteella, jos se on vastaanottavan tahon toiminnan kannalta hyödyllistä.⁷⁹ Kuitenkin, jos henkilö pyytää maistraatista turvakieltoasiakkaan osoitetietoja, maistraatin on kieltäytyessään luovuttamasta tietoja vastattava tietopyyntöön tämän selvityksen luvussa 3 tarkemmin eritellyllä julkisuuslain ja hallintolain edellyttämällä tavalla. Kieltäytymisen yhteydessä on ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy (julkisuuslaki 14.3 §). Jos kieltäytymisestä tehdään päätös, hallintolain 45 §:n 1 momentin mukaan tämä päätös on perusteltava. Edelleen saman momentin mukaan perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Siten perusteluvollisuutta on käytännössä mahdotonta toteuttaa paljastamatta turvakiellon olemassaoloa, jos edellytykset osoiteluovutukselle olisivat muuten olemassa.

Yhteenvedona todettakoon, että tietojen antaminen VTJ:stä tapahtuu VTJ-lain säännösten mukaan, ja kun nämä tiedot on merkitty tietoja VTJ:stä pyytäneen viranomaisen asiakirjaan, tiedon antaminen tästä asiakirjasta tapahtuu julkisuuslain mukaan. Tiedon käsittely on rajoitetumpaa, ja tietoon oikeutettujen piiri on pienempi silloin, kun turvakieltoja käsitellään ja luovutetaan VTJ-lain säännösten mukaisesti kuin silloin, kun niitä käsitellään ja luovutetaan julkisuuslain säännösten mukaisesti.

Turvakieltoa koskeva lainsäädäntö tulisi arvioida uudelleen, ja ottaa huomioon VTJ-lain 36 §:ssä ja julkisuuslain 24.1 §:n 31 kohdassa tarkoitettujen tietojen käsittelyä koskevat säännökset sekä niiden keskeiset erot. Laissa tulisi yhdenmukaistaa julkisuuslain sääntely VTJ-lain

⁷⁸ VRK:n käytäntesäännöt, s. 6.

⁷⁹ VRK:n käytäntesäännöt, s.7.

sääntelyn kanssa, jotta turvakiellon alaisten tietojen pysyminen viranomaispiirissä kyetään takaamaan. Julkisuuslaissa olisi syytä ottaa käyttöön turvakiellon käsite, jotta turvakielto-tietoja koskeva salassapitosääntely selkeytyy. Asianosaisen ja viranomaisen tiedonsaan-tioikeutta turvakielto-tietoihin tulisi julkisuuslaissa rajoittaa nykyisestä. Turvakielto-tietojen luonteen vuoksi on tärkeää, että tietoja saa käsitellä vain viranomaisissa ja vain pieni joukko sellaisia ihmisiä, joiden työtehtäviin turvakieltoasiakkaiden yhteystiedot välttämättä kuulu-vat, eikä tietoa luovuteta, jos käsittely ei ole viranomaisen tehtävän kannalta välttämätöntä. Keskeistä olisi myös, ettei turvakiellon alaisia tietoja talletettaisi viranomaisen omiin rekis-tereihin. Yksi mahdollisuus olisi, että postitukset hoidettaisiin keskitetysti esimerkiksi yhden maistraatin kautta. Tällöin viranomaiselle, joka osoitetietoja tarvitsee, ilmoitetaan vain, että tietoja ei anneta turvakiellon vuoksi ja postitus tapahtuu maistraatin kautta.

Teknisen kehityksen myötä turvakiellon alaisten niin sanotusti paikkasidonnaisten yhteystie-tojen käsittely tulee vähenemään. Kun viranomaiset siirtyvät sähköiseen viranomaispostiin, yhteystiedoksi riittää esimerkiksi kansalaisen sähköinen asiointitunnus, eikä se paljasta hen-kilön fyysistä sijaintia. Joka tapauksessa ongelmia tuottavat sellaiset asiakirjat ja päätökset, joista voi välillisesti ilmetä turvakiellon omaavan henkilön osoite ja olinpaikka. Näitä ovat esimerkiksi Maanmittauslaitokselle toimitettu lainhuutohakemus, Kelalle etuusasian käsitte-lyä varten toimitettu vuokrasopimus ja kunnan myöntämä rakennuslupa.

6.2.3 Muut erityisrajoitetut tiedot VTJ:ssä

Turvakiellon lisäksi salassapitokysymys liittyy adoptiota, lapsen huostaanottoa, transseksuaalin sukupuolen vahvistamista sekä laitosasumista koskeviin tietoihin. Myös näitä tietoja koskevista luovutuksista on säädetty VTJ-laissa erikseen (VTJ-laki 38–41 §:t).

Rajatapauksen salassapidossa muodostaa jäsenyys uskonnollisessa yhdyskunnassa. Kyse on henkilötietolain mukaan arkaluonteisesta tiedosta (henkilötietolaki 11 §), jolloin käsittely on lähtökohtaisesti kielletty. Myös VTJ-lain 42 §:ssä on asetettu kyseisen tiedon luovuttamiselle erityisiä rajoituksia. Salassa pidettäviä tietoja ovat julkisuuslain 24.1 §:n 32 kohdan mukaan muun muassa asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai tie-toja henkilön yksityiselämän piirissä esittämistä mielipiteistä taikka tietoja henkilön elinta-voista, osallistumisesta yhdistystoimintaan tai vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä tai muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista. Koska salassapitosäännöksiä tulee tulkita nimenomaisesti ja suppeasti⁸⁰, on perusteltua päätyä tulkintaan, ettei kyseessä ole *julkisuuslaissa* tarkoitettu salassa pidettävä tieto.

⁸⁰ Ks. esimerkiksi KHO 2008:52 ja KHO 2013:120.

Myös henkilötunnuksen antamisesta on säädetty VTJ-lain 43 §:ssä. Henkilötunnus ei ole julkisuuslain mukaan salassa pidettävä tieto, eikä henkilötietolain mukainen arkaluonteinen tieto, mutta sen käsittelystä on säädetty erikseen henkilötietolain 13 §:ssä.

6.2.4 Tietojen luovuttaminen VTJ:stä

Tietoja saadaan luovuttaa VTJ:stä VTJ-lain 29 §:n 1 momentin mukaan muun muassa tuomioistuini- ja hallintomenettelyyn, viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävään sekä muuhun näitä vastaavaan viranomaistehtävään 1) laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa *säädettyt tiedot*; ja 2) laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamisessa *tarpeelliset tiedot*. Edellä viranomaistehtävällä tarkoitetaan hallituksen esityksen mukaan sellaista julkisen vallan käyttöä, jonka perusteella voidaan yksipuolisesti velvoittaa johonkin tai sallia jotakin. Edelleen hallituksen esityksen mukaan säännös kattaisi julkisten palveluiden tuottamista ja tarjontaa sisältävät tehtävät organisaatiomuodosta riippumatta, ja siten esimerkiksi julkinen hallintotehtävä, joka on perustuslain 124 §:n säännösten mukaisesti annettu hoidettavaksi muulle kuin viranomaiselle, kuuluisi säännöksen soveltamisalan piiriin.⁸¹

Hallituksen esityksen mukaan edellä mainitun momentin 1 kohdassa tarkoitettujen laissa säädettyjen tietojen osalta rekisterihallinnon viranomaisen olisi luovutettava tiedot. Säännös on ehdoton oikeusohje, eikä viranomaisella ole tässä tapauksessa harkintavaltaa. Lisäksi huomautetaan, että turvakieltoa (36–37 §), tietojen käytöstä ja suojauksesta annettavaa selvitystä (44 §) sekä luovutettujen tietojen käyttörajoitusta (51 §) koskevia säännöksiä sovelletaan siitä huolimatta, että tiedonsaantioikeudesta on säädetty laissa.⁸²

Hallituksen esityksen mukaan VTJ-lain 29.1 §:n 2 kohdassa tarpeellisilla tiedoilla on tarkoitettu jättää viranomaiselle laajempi harkintamahdollisuus käyttää oikeusharkintaa. Hallituksen esityksessä todetaan, että olisi tutkittava henkilötietolain tarpeellisuusvaatimuksen täyttyminen kaikkien luovutettavien tietojen osalta ja "[k]äytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi myös sitä, että ehdotetun lain 36–43 §:ien säännökset tietojen luovuttamisen rajoituksista sekä 44 ja 51 §:ien luovutettujen tietojen käyttöä ja suojausta koskevat säännökset saattaisivat vaikuttaa välittömästi luovutettavien tietojen sisältöön ja laajuuteen".⁸³

Henkilötietolain tarpeellisuusvaatimus tulee kuitenkin sovellettavaksi myös lakiin perustavassa tietojen käsittelyssä. Henkilötietoja ei saa käsitellä (mukaan lukien kerätä tai luovut-

⁸¹ HE 89/2008 vp, s. 93.

⁸² HE 89/2008 vp, s. 93–94.

⁸³ HE 89/2008 vp, s. 94.

taa), vaikka tiedonsaantioikeudesta onkin säädetty laissa, jos tiedot eivät ole tarpeellisia henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta. Tästä syystä laissa säädettyjen tietojen ”ehdoton” luovutusvelvollisuus on tiukahko ilmaisu hallituksen esityksessä. Toki on todettava, että vastuu tietojen asianmukaisesta (tarpeellisesta) käsittelystä on tiedonsaajalla, joten lie-nee niin, ettei tiedonluovutuksesta kieltäytyminen tarpeettomuusperusteella tule kysymykseen kuin kaikista ilmeisimmissä väärinkäytötapauksissa, silloin kun tiedonsaantioikeudesta on säädetty lailla.

VTJ-lain 29 §:ssä säädetystä osin johtuu, että tiedonsaantioikeudesta VTJ:n tietoihin, tai ainakin oletettavasti sitä jollain vastaavalla ilmaisulla tarkoittaen, on säädetty useissa erityislaeissa. Tässä selvityksessä ilmeni 36 säännöstä⁸⁴, joissa jollakin ilmaisulla yksilöitiin tietojensaantioikeus nimenomaisesti VTJ:n tietoihin. Lukumäärään on laskettu myös säännökset, joiden mukaan tietojensaantioikeus on väestötietojärjestelmää ylläpitäviltä viranomaisilta. Siitä, mistä tai keneltä tieto on oikeus saada, esiintyi säännöksissä seuraavia variaatioita (suluissa oleva luku kertoo esiintymien määrän):

- väestötietojärjestelmästä (14)
- väestörekisteriviranomaisilta (3)
- väestörekistereitä pitävältä viranomaiselta (2)
- Väestörekisterikeskukselta (2)
- Väestörekisterikeskus ja maistraatti (1)
- väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettussa laissa (661/2009) tarkoitetusta väestötietojärjestelmästä (1)
- väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukaisesta väestötietojärjestelmästä (1)
- väestörekisteristä (1)
- väestön keskusrekisteristä (1)
- rekisterihallintolaissa (166/1996) tarkoitetuilta viranomaisilta (1)

Mainituista 36 säännöksestä 30:ssä on säädetty jollakin ilmaisulla siitä, että tiedot on saatavissa salassapitosäännösten estämättä. Kuten edellä todettiin, VTJ:n tiedot eivät ole lähtökohtaisesti salassa pidettäviä, ja turvakielto-sääntelystä aiheutuu osin epäselvyyksiä. Niidenkin tietojen luovuttamisesta, jotka voivat olla julkisuuslain perusteella salassa pidettäviä, on säädetty erikseen VTJ-laissa, eikä VTJ-laki sisällä salassapitosäännöksiä. Todettakoon, että useat säännökset, joissa tiedonsaantioikeudesta VTJ:än on säädetty, koostuvat useampikoh- taisesta luettelosta, jossa tiedonsaantioikeudet eri rekistereihin on lueteltu, ja näistä rekiste- reistä osa saattaa sisältää salassa pidettäviäkin tietoja. Näin on esimerkiksi ajoneuvoliiken- nerekisteristä annetun lain (541/2003) 11 §:ssä, jossa säädetään muun muassa tiedonsaan-

⁸⁴ Mainitut säännökset on lueteltu liitteessä 1.

tioikeudesta VTJ:n lisäksi myös poliisin tietoihin moottorikäyttöistä tai hinattavaa ajoneuvoa kuljettaessa tehdyistä rikoksista. Nämä tiedot ovat salassa pidettäviä julkisuuslain 24.1 §:n 28 kohdan perusteella. Kuitenkin yksin VTJ:tä koskevasta tiedonsaantioikeudesta säättävässä säännöksessä paikoitellen säädetään tiedon saamisesta salassapitosäännösten estämättä. Näin on esimerkiksi rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetun lain (1664/2009) 43 §:n 1 momentissa, jonka mukaan Liikenteen turvallisuusvirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada kelpoisuusrekisterin ylläpitoa ja sen tietojen oikeellisuuden varmistamista varten tarpeelliset tiedot väestötietojärjestelmästä.

Useissa säännöksissä säädettiin erikseen se, millaisia tietojen tulee toiminnan kannalta olla. Kymmenessä säännöksessä edellytettiin, että tietojen tulee olla jollakin tapaa *tarpeellisia*. Kahdeksassa säännöksessä puolestaan edellytettiin, että tietojen tulee olla jollakin tapaa *välttämättömiä*. Välttämättömyys on kriteerinä tiukempi, ja tietoja luovutettaessa käytetään laajempaa harkintaa. Koska *tarpeelliset* tiedot olisi mahdollista luovuttaa viranomaisteh-täviin⁸⁵ jo VTJ-lain 29.1 §:n 2 kohdan nojalla, merkitsee näissä tapauksissa erikseen säättäminen tietojen *välttämättömyydestä* tätä tietoluovutusta koskevia tiukempia edellytyksiä. Siten laissa säädetty ”tiedonsaantioikeus” välttämättömiin VTJ-tietoihin ei tosiasiaa anna parempaa oikeutta tietoihin vaan rajoittaa jo yleislain eli VTJ-lain perusteella viranomaiselle kuuluvaa tiedonsaantioikeutta.

Avoimeksi jää, kuuluuko tarpeellisuuden arviointi tietoja pyytävän vai tiedon luovuttajan arvioitavaksi. Jälkimmäisessä on kyse tietolupamenettelystä. Yleisesti Väestörekisterikeskus tekee tällä hetkellä tietolupapäätöksiä ennen tietojen luovuttamista tai teknisen käyttöyhteyden avaamista, joten lienee niin, että pääasiassa arvion tarpeellisuudesta ja välttämättömyydestä tekee juurikin Väestörekisterikeskus, toki luvanhakijan toimittaman selvityksen perusteella.

6.2.5 Yleinen kiello-oikeus ja tietojen luovutus yksityishenkilölle

VTJ-lain 35 §:ssä on säädetty yleisestä kiello-oikeudesta. Pykälä viittaa myös henkilötietolain 30 §:ssä säädettyyn kiello-oikeuteen.

Henkilötietolain perusteella henkilön on mahdollista kieltää häntä itseään koskevien tietojen käsittely suoramarkkinointia, markkina- ja mielipidetutkimusta, henkilömatrikkelia ja sukututkimusta varten.

⁸⁵ Viranomaistehäviin on luettava edellä läpi käytyjen hallituksen esityksen perustelujen mukaan myös arvopa-perikeskuksen, postilain mukaisen yleispalvelutehtävän hoitajan ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksen tehtävät. Näiden tehtävien hoitoon tapahtuvasta tietojen saannista VTJ:stä on silti erikseen säädetty (laki arvo-osuustileis-tä 827/1991, 25 §, postilaki 415/2011, 38 § sekä laki poronhoitajien sijaisavusta, 1238/2014, 21 §).

VTJ-lain 35 §:n perusteella edellä mainittujen lisäksi henkilön on mahdollista kieltää paitsi omien myös samassa taloudessa asuvan puolisonsa ja huollossaan olevan lapsensa yhteystietojen luovuttaminen asiakas- tai markkinointirekisteriin tai muuhun vastaavaan rekisteriin, mikä muutoin olisi VTJ-lain 32 §:ssä määriteltyihin tarkoituksiin mahdollista. Lisäksi on mahdollista kieltää samoja henkilöitä koskevien yhteystietojen luovuttaminen 34 §:n 1 momentissa tarkoitettussa yhteys-, osoite- ja muussa vastaavassa tietopalvelussa henkilökohtaisia tai niihin verrattavia tavanomaisia yksityisiä käyttötarkoituksia varten.

Jälkimmäisenä mainitussa säännöksessä on mielenkiintoinen sisäinen ristiriita. Henkilöllä on mahdollisuus kieltää tietojen luovuttaminen yhteys-, osoite- ja muussa vastaavassa tietopalvelussa henkilökohtaisia tai niihin verrattavia tavanomaisia yksityisiä käyttötarkoituksia varten. Kielto-oikeutta ei kuitenkaan ole luovutukseen, joka tapahtuu VTJ-lain 34 §:n 3 momentin perusteella. VTJ-lain 34.3 §:n mukaan muuten väestötietojärjestelmän tietoja voidaan luovuttaa vain, jos hakijalla on oikeus käsitellä luovutettavia tietoja henkilötietolain tai muun lain perusteella.

Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisussaan KHO 2015:44 tulkinnut mainitun lainkohdan sisältöä. Ratkaisu on lyhyttä ratkaisuselostetta lukuun ottamatta kokonaan annettu ruotsiksi.

Ratkaisussa otettiin kantaa siihen, onko Ahvenanmaalla ilmestyvää sanomalehteä julkaiseva yhtiö VTJ-lain 34.2 §:n⁸⁶ sanamuodon mukaisesti oikeutettu henkilötietolain perusteella käsittelemään pyydettyjä tietoja. Henkilötietolain 2 §:n 5 momentin mukaan toimituksellisiin käyttötarkoituksiin tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakeja vain hyvin rajoitetusti. Muun muassa käsittelyn yleisiä edellytyksiä ei sovelleta. KHO:n ratkaisun perusteluissa todetaan, että "[e]ftersom personuppgiftslagen tillåter att uppgifter lämnas ut för det ändamål som tidningsbolaget uppgett, existerar förutsättningarna för att lämna ut uppgifterna enligt 34 § 2 mom. i lagen om befolkningsdatasystemet och Befolkningsregistercentralens certifikattjänster". Lyhyesti tiivistettynä: koska henkilötietolaki sallii tietojen käsittelyn mainittuun tarkoitukseen, ovat VTJ-lain 34.2 §:n mukaiset edellytykset tietojen luovuttamiselle olemassa.

Henkilötietolain 2 §:ssä säädetään myös siitä, kun luonnollinen henkilö käsittelee henkilötietoja. Mainitun pykälän 3 momentin mukaan henkilötietolaki ei koske henkilötietojen käsittelyä, jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiinsa. Koska henkilötietolaki sallii luonnolliselle henkilölle henkilötietojen käsittelyn yksinomaan henkilökohtaisiin ja niihin verrattaviin tavanomaisiin

⁸⁶ Ratkaisu on annettu lainmuutosta L 145/2014 edeltäneen lain perusteella. Muutoksella silloinen 2 momentti on siirretty sisällöltään muuttumattomana 3 momentiksi.

yksityisiin tarkoituksiin, on ratkaisusta KHO 2015:44 ilmenevää tulkintaohjetta voitava soveltaa myös tähän tilanteeseen.

VTJ-lain 34.1 ja 35 §:t voidaan tulkita kuitenkin erityissäännöksiksi henkilötietolakiin ja VTJ-lain 34.3 §:än nähden. Muilta osin tietojen luovuttamista myöskään henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin käyttötarkoituksiin ei voida estää ainakaan silloin, kun tietoja kysytään muusta kuin yhteys-, osoite- ja muusta vastaavasta tietopalvelusta. Maistraatin tulisi kysytyt tiedot kuitenkin luovuttaa edellä mainittuun KHO:n perusteella.

Lisäksi VTJ-lain 34.1 §:n mukaisessa tietopalvelussa voidaan luovuttaa tietoja vain henkilön nykyisistä nimistä, osoitteesta ja muista yhteystiedoista sekä elossa olosta. VTJ-lain 34.3 §:n nojalla tietoja voidaan kysyä tätä laajemmin. Rajoituksia tulee kuitenkin muun muassa turvakiellosta ja eräitä arkaluonteisia tietoja koskevista VTJ-lain 38–43 §:ssä säädetystä tiedon luovuttamisen rajoitteista. Myös henkilötunnuksen antamisen edellytyksenä VTJ-lain 43 §:n mukaan on se, että tiedon käyttäjällä on oikeus käsitellä tunnusta henkilötietolain tai muun lain perusteella. KHO:n oikeusohje lienee yleistettävissä myös näihin tapauksiin.

Edellä mainittuun lienee syytä tehdä pieni varauma. VTJ-lain 28 §:n mukaan tietoja ei saa luovuttaa, jos luovuttamisen voidaan perustellusta syystä epäillä loukkaavan henkilön yksityiselämän tai henkilötietojen suojaa, hänen etujaan tai oikeuksiaan taikka vaarantavan valtion turvallisuutta. Se on kuitenkin epäselvää, missä määrin perusteltu syy muodostuu esimerkiksi henkilön pyytäessä tietoja henkilökohtaisiin tarkoituksiin ja kieltäytyessä antamasta tarkempaa selvitystä tietojen käyttötarkoituksesta.

6.3 Kiinteistötietojärjestelmä KTJ

KTJ-laissa säädetään kiinteistötietojärjestelmänä tunnetusta tietopalvelusta. KTJ käsittää KTJ-lain 3 §:n mukaan kiinteistötietojärjestelmä käsittää kiinteistörekisterilain (392/1985) mukaiset tiedot ja lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkittävät tiedot sekä muita tietoja sen mukaan kuin muualla laissa säädetään. KTJ-lain 6 §:n 1 momentin mukaan Maanmittauslaitoksen on järjestettävä jokaiselle mahdollisuus saada Maanmittauslaitoksessa maksutta luettavakseen kiinteistötietojärjestelmässä olevat tiedot ja tehdä niistä muistiinpanoja.

KTJ ei sisällä salassa pidettävää tietoa. Maanmittauslaitoksen tiedotteen mukaan VTJ-lain mukaisen turvakiellon yhteystiedoilleen hakeman henkilön osoitetietoja ei talleteta KTJ:än.⁸⁷ Maakaaren 7 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin merkitystä

⁸⁷ Maanmittauslaitos Kiinteistökaupan osapuolten henkilötietojen käsittely Maanmittauslaitoksen ylläpitämissä rekistereissä. Henkilötietolain (523/1999) 24 §:n mukainen tiedote. https://maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/attachments/2017/05/tiedote_hlotietojen_kasittely_0.pdf haettu 10.7.2017.

hakijasta tai oikeudenhaltijasta talletetaan henkilötietoina tunniste- ja yhteystietoja sekä tieto henkilön kuolinajasta rekisteröityjen yksiselitteiseksi yksilöimiseksi. Turvakiellon alaisen tietojen kohdalla merkinnästä ei kuitenkaan ole säädetty poikkeusta saati, että tällaisten tietojen luovuttamista olisi rajoitettu. Päinvastoin maakaaren 7 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tiedot ovat julkisia. Turvakielloasiaan ei oteta kirjaamisasioiden uudistukseen liittyvässä ja myös mainittujen maakaaren säännösten muuttamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä kantaa.⁸⁸ Kuvatun kaltaiset puutteet sääntelyssä muodostavat todellisen uhan turvakiellon kattavuuden kannalta, ja siten aiempaan turvakielloa koskevaan kirjoitukseen jatkaen, turvakielloasia tulisi tästäkin syystä arvioida lainsäädännössä uudelleen.

Tiedonsaantioikeudesta KTJ:n julkisiin tietoihin on säädetty nimenomaisesti neljässä eri säädöksessä, yhteensä viidessä eri säännöksessä.⁸⁹ Kaikkien näiden säännösten perusteella tiedonsaantioikeus KTJ:n tietoihin on salassapitosäännösten estämättä tai sen estämättä, mitä salassapidosta säädetään.

6.4 Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä YTJ

Yritys- ja yhteisötietolaissa (244/2001, YTJ-laki) säädetään yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä sekä yritys- ja yhteisötunnusrekisteristä. YTJ:än talletetaan YTJ-lain 4 §:ssä mainitut tiedot YTJ-lain 3 §:ssä mainituista yrityksistä ja yhteisöistä.

Yritys- ja yhteisötunnusrekisteriin talletetaan samat tiedot kuin YTJ:än YTJ-lain 5 §:ssä säädetyn poikkeuksin, jotka koskevat muun muassa luonnollisen henkilön henkilötunnusta.

Ero on merkityksellinen, sillä tietoja ei luovuteta yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä vaan yritys- ja yhteisötunnusrekisteristä. Mainittu rekisteri on YTJ:n yleiseen käyttöön tarkoitettu osa ja ensisijaisesti toimii viitetietokantana ja tiedonhaun helpottajana.⁹⁰ Varsinainen tieto löytyy niin sanotuista kantarekistereistä⁹¹, mikä on vahvistettu myös oikeusvaikutuksia koskevassa YTJ-lain 17 §:ssä. YTJ-lain 17 §:n mukaan yritys- ja yhteisötietojärjestelmään talletettavien tietojen oikeusvaikutukset määräytyvät kantarekistereitä koskevien säännösten mukaan.

⁸⁸ HE 30/2009 vp

⁸⁹ Mainitut säännökset on lueteltu liitteessä 2.

⁹⁰ HE 188/2000 vp, s.14.

⁹¹ Kantarekistereillä tarkoitetaan YTJ-lain 2.1 §:n 7 kohdan mukaan yritys- ja yhteisötietojärjestelmään liittyviä Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämiä kauppa- ja säätiörekistereitä sekä verohallinnon ylläpitämiä työnantaja-, ennakkoperintä- ja arvonlisäverovelvollisten rekistereitä.

Yritys- ja yhteisötunnusrekisteristä annettavista tiedoista on säädetty YTJ-lain 16 §:ssä. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada yritys- ja yhteisötunnusrekisterin merkinnöistä tietoja, otteita ja todistuksia. Yritys- ja yhteisötunnusrekisteristä voidaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 16 §:n 3 momentin estämättä luovuttaa tietoja sähköisessä muodossa. YTJ-lain 16 §:n 2 momentissa on lisäksi säädetty tietojen maksuttomuudesta, kun tiedot hankitaan yleisten tietoverkkojen kautta.

YTJ:stä annettavista tiedoista ei puolestaan ole säädetty YTJ-laissa mitään. Yritys- ja yhteisötunnusrekisterin ulkopuolisiin YTJ:n tietoihin sovelletaan erityissäännösten puuttuessa julkisuuslakia ja henkilötietolakiä muun muassa luonnollisen henkilön henkilötunnusta koskevan tiedon antamisen osalta.

Tiedonsaantioikeudesta YTJ:n tietoihin on säädetty nimenomaisesti kahdeksassa eri laissa⁹². Yhtä lukuun ottamatta tiedonsaantioikeus on säädetty salassapitosäännösten estämättä tai sen estämättä, mitä salassapidosta säädetään, vaikka tiedot eivät ole salassa pidettäviä. Tiedonsaantioikeudesta ei ole ollut tarpeen säätää erikseen, sillä viranomaisella on lähtökohtaisesti olemassa henkilötietolain mukaiset käsittelyedellytykset myös yritys- ja yhteisötunnusrekisterin ulkopuolisiin tietoihin.

7 Viittaukset julkisuuslakiin ja henkilötietolakiin

Julkisuuslaki ja henkilötietolaki ovat omalla soveltamisalallaan yleislakeja – niitä noudatetaan, jollei muualla laissa toisin säädetä. Tämä periaate on kirjattuna julkisuuslain 1 §:ssä ja henkilötietolain 2 §:ssä. Yleislakiin viittaaminen on yleensä tarpeetonta silloin, kun yleislaita ei poiketa. Hallinnon yleislakeina pidetään muun muassa julkisuuslakia ja henkilötietolakiä.⁹³

Lainkirjoittajan oppaassa todetaan, että viittaus julkisuuslakiin saattaa olla tarpeen silloin, kun lailla säädetään osin julkisuuslain säännöksistä poiketen tai niitä täydentäen. Sama näyttää koskevan myös henkilötietolakiä. Oppaan esimerkissäännöksessä on seuraava viittaus: ”Jollei tässä laissa toisin säädetä, henkilötietojen salassa pitämiseen ja luovuttamiseen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolakiä (523/1999)”⁹⁴.

⁹² Mainitut säädökset on lueteltu liitteessä 3.

⁹³ Oikeusministeriö: Lainkirjoittajan opas. Selvityksiä ja ohjeita 37/2013 (jäljempänä ”OM 2013”), s. 220.

⁹⁴ OM 2013, s. 229.

Viittauksia julkisuuslakiin löytyy useista sadoista eri säädöksistä, ja vastaavasti viittauksia henkilötietolakiin on yli 200. Kaikkien säädösten läpikäynti tämän selvityksen aikataulussa ei ollut mahdollista. Mahdollista on kuitenkin esittää tyypillisiä säännöksiä, joita lainsäädännössä esiintyy.

Tyypillisesti on säädetty, että julkisuuslaki ja henkilötietolaki tulevat toissijaisesti sovellettavaksi, vaikka toissijaisuudesta on säädetty jo molemmissa mainituissa yleislaeissa. Tässä on muutamia esimerkkejä voimassaolevasta sääntelystä.

- Jollei tässä laissa toisin säädetä, henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia (523/1999) ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettua lakia.⁹⁵
- Jollei tässä laissa toisin säädetä, henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia (523/1999) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999).⁹⁶
- Jollei tässä laissa toisin säädetä, henkilötietojen salassapitoon ja luovuttamiseen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolakia (523/1999).⁹⁷

Vastaavia säännöksiä on myös yksin julkisuuslain osalta ja yksin henkilötietolain osalta.

- Vaaliluettelon laatimiseen liittyvien asiakirjojen julkisuudesta on muutoin voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään.⁹⁸
- Asiakirjojen ja tietojen julkisuudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa.⁹⁹
- Luonnollista henkilöä koskevien tietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia (523/1999), jollei tässä laissa toisin säädetä.¹⁰⁰
- Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia (523/1999), jollei tässä laissa toisin säädetä.¹⁰¹

Usein esiintyy myös yleisiä viittauksia hallinnon yleislakeihin, joihin perustuslakivaliokunnan mukaan ei ole enää nykyisin välttämätöntä erikseen viitata, sillä perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain no-

⁹⁵ Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007) 40 §

⁹⁶ Laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa (639/2015) 1 §

⁹⁷ Laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (1069/2015) 1 § ja laki yksityisistä teistä (358/1962) 51 a §

⁹⁸ Laki saamelaiskäräjistä (974/1995) 25 a §

⁹⁹ Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 13 §

¹⁰⁰ Luottotietolaki (527/2007) 1 §

¹⁰¹ Laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004) 2 § ja yliopistolaki (558/2009) 45 b §

jalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Siten perustuslain ja hallinnon yleislakien soveltamisalamääräysten nojalla myös julkisuuslakia sovelletaan yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.¹⁰² Henkilötietolaki puolestaan koskee lähtökohtaisesti kaikkea henkilötietojen käsittelyä myös silloin, kun käsittelyssä ei hoideta julkista hallintotehtävää. Silti näiden lakien soveltamisesta on säädetty useissa laeissa myös aivan viime vuosina.

- Tutkijalautakunnan ja Liikennevakuutuskeskuksen on tässä laissa tarkoitettuja ja tehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003), saamen kielilaissa (1086/2003), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja henkilötietolaissa (523/1999) säädetään.¹⁰³
- Tarkastuslaitoksen tässä laissa tarkoitettun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvistä yleisistä velvollisuuksista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), hallintolaissa (434/2003), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), kielilaissa (423/2003) ja henkilötietolaissa (523/1999).¹⁰⁴
- Tässä pykälässä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa noudatettavista hyvän hallinnon periaatteista säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), henkilötietolaissa (523/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003) ja saamen kielilaissa (1086/2003). Palvelun tuottajaan ja tämän palveluksessa olevaan sovelletaan näitä tehtäviä hoidettaessa rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).¹⁰⁵

¹⁰² Ks. *PeVL 13/2010 vp — HE 239/2009 vp*, s.3.

¹⁰³ Laki tie- ja maastoliikenneonnettomuuksien tutkinnasta (1512/2016) 15 §

¹⁰⁴ Painelaitelaki (1144/2016) 49 §

¹⁰⁵ Ajokorttilaki (368/2011) 8 a §

8 Tietopyyntö viranomaisten välisistä tietoluvista ja tietoluovutusten maksullisuudesta sekä tietoluovutusten muodosta

8.1 Tietopyyntö

Valtiovarainministeriön julkisen hallinnon tieto- ja viestintäteklinen osasto päätti tietopyynnön kautta selvittää kymmenen keskeisen viranomaisrekisterinpitäjän¹⁰⁶ toisille viranomaisille tehdyistä tietoluovutuksista saamia tuloja sekä viranomaisen tietolupakäytäntöjä. Lisäksi tiedusteltiin muun muassa viranomaisen kantaa maksuista ja tietoluvista luopumiseen.

Vastaus tietopyyntöön saatiin kahdeksalta viranomaiselta. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen vastaus oli osin puutteellinen ja puuttuvat tiedot ilmoitettiin toimitettavaksi myöhemmin. Patentti- ja rekisterihallitukselta ja Opetushallitukselta ei saatu lainkaan vastausta. Maanmittauslaitos pyysi lisää aikaa, ja sitä myönnettiin pyynnön mukaisesti. Maanmittauslaitoksen vastaus oli myös käytettävissä tähän selvitykseen. Tähän selvitykseen on koostettu yhteenvetona saaduista kahdeksasta vastauksesta keskeiset huomiot. Vastaukset oli jäseneltä lähes yksinomaan tietopyynnön mukaisen kysymysluettelon muotoon kysymys–vastaus-tyyppisesti, joten samaa jakoa käytetään myös tässä selvityksessä. Samoin jäljempänä käyvät ilmi tietopyynnössä viranomaisille esitetyt kysymykset. Ennen kysymyskohtaisten vastausten laajempaa läpikäyntiä seuraavassa alaluvussa esitellään keskeisimmät vastauksista esiin nousseet seikat.

8.2 Tiivistys annetuista vastauksista

Kyselyn vastauksista on pääteltävissä, etteivät viranomaisten välisistä tietoluvista saatavat tulot ole virastojen kokonaistuloissa merkittävässä roolissa. Tulonmenetys tulisi kuitenkin ainakin suurimpia tuloja saavien viranomaisten kohdalla kompensoida toimintamenojen kasvattamisella budjettirahoituksessa.

Maksuttomuuteen siirtyminen ei ollut este yhdellekään viranomaisista, kun muuta kautta tapahtuvasta rahoituksesta huolehditaan. Paikoitellen maksuttomuuteen siirtymistä jopa kannatettiin. Osin nähtiin järkevimpänä ratkaisuna pysyä nykyisessä mallissa, jossa vain vakimuotoinen tietojen luovutus olisi maksutonta.

¹⁰⁶ Tietopyyntö lähetettiin Verohallinnolle, Väestörekisterikeskukselle, Tilastokeskukselle, Patentti- ja rekisterihallitukselle, Maanmittauslaitokselle, Luonnonvarakeskukselle, Oikeusrekisterikeskukselle, Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille sekä Opetushallitukselle.

Tietoluvista luopumiseen kohdistui suurempaa vastustusta. Viranomaiset katsoivat, että tietoa luovuttava taho on paras ja oikeastaan ainoa taho arvioimaan sitä, ovatko tietojen luovuttamiselle säädetyt lakisääteiset edellytykset olemassa ja onko tietojen luovuttaminen tarpeellista tiettyyn käyttötarkoitukseen. Lisäksi oli havaittavissa valloillaan oleva ajatus siitä, että tietolupiin kuluva työmäärä kuluu lähes samansuuruisena joka tapauksessa tietopalvelun perustamisessa, sillä samat asiat joudutaan dokumentoimaan myös käyttöyhteyttä perustettaessa. Vastausten mukaan tietoluvista luovuttaessa henkilöresurssisäästöt ovat minimaalisia.

Teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla luovutetaan vastausten mukaan valtaosa kaikista tiedoista. Paperimuotoista tietoluovutusta ei juuri ole. Osa asiakkaiden tietotarpeista on sellaisia, että ne vastausten mukaan vaativat luovuttavassa viranomaisessa joskus jopa huomattavankin määrän henkilötyötä ennen luovutusta, ja luovutukset toteutetaan lähes aina sähköisessä muodossa.

8.3 Vastaukset laajemmin

Kysymys 1: Miten paljon viranomainen on tehnyt vuosien 2014-6/2017 aikana tietolupapäätöksiä ja muita vastaavia päätöksiä, jotka koskevat viranomaisen toiselle viranomaiselle luovutettavia tietoja? Selvityksen liitteeksi pyydetään viimeisen vuoden ajalta edellä mainitut päätökset.

Kaikista kahdeksasta vastauksesta käy ilmi se, että viranomainen on viime vuosina myöntänyt tietolupia toisille viranomaisille. Terveys- ja hyvinvoinnin laitos (THL) ilmoittaa toimittavansa lupamääristä tiedot myöhemmin, mutta kysymykseen 2 (tietoluvista saadut tulot) annetun vastauksen perusteella voidaan päätellä, että tietolupapäätöksiä tehdään myös THL:ssä.

Tilastokeskus korostaa vastauksessaan tilastolaissa säädettyä tilastosalaisuutta, joka käytännössä tarkoittaa sitä, ettei edes viranomaisilla ole oikeutta saada tilastojen laadintaan käytettyä yksikötason tietoa

Määrällisesti eniten tietoluovutuksia on tehnyt Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi): vuosien 2014-6/2017 aikana yhteensä 499 tietolupapäätöstä. Toiseksi eniten niitä on tehnyt Väestörekisterikeskus (VRK), samalla aikavälillä 451 tietolupapäätöstä. Järjestyksessä seuraavat Maanmittauslaitos (MML) 183 päätöksellään. Verohallinto 159 päätöksellään ja Luonnonva-

rakeskus (Luke) 43 päätöksellään.¹⁰⁷ Vähiten tietolupapäätöksiä on vastausten perusteella tehty Oikeusrekisterikeskuksessa (ORK), määrältään 16 tietolupapäätöstä.

Kysymys 2: Miten paljon tuloja viranomaiselle on muodostunut muille viranomaisille toimitetuista tietosuoritteista vuosien 2014–2016 aikana vuositasolla sekä mille viranomaisille tietoja luovutetaan eniten maksua vastaan (enintään viisi viranomaista)?

Tulot vaihtelevat merkittävästi eri viranomaisten välillä. Suurimmat tietoluovutustulot viranomaisilta kerää VRK, vuosilta 2014–2016 keskiarvona noin 668 000 euroa vuodessa. Toiseksi suurimmat tulot muodostuivat samalla aikavälillä keskiarvona Verohallinnolle, vuodessa noin 448 000 euroa.¹⁰⁸ Oikeusrekisterikeskuksen vuositulojen keskiarvo oli noin 118 000 euroa. Luken, THL:n, Tilastokeskuksen ja Trafin tulot olivat marginaalisia, keskiarvoltaan alle 30.000 euroa vuodessa. MML:n mukaan vuoden 2014 lukuja ei ole helposti saatavilla, mutta vuosien 2015 ja 2016 keskiarvo oli noin 133.000 euroa vuodessa.

On syytä myös kiinnittää huomiota siihen, että THL lienee tietopyyntöön vastanneista ainoa, joka perii maksun myös itse tietolupapäätöksestä. Tuloja tästä toiminnasta on kuitenkin ollut vuosina 2014–2016 yhteensä vain 3 850 euroa.

Kysymys 3: Miten paljon tuloja viranomaisille on muodostunut tieteellistä tutkimusta varten tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta vuosina 2014–2016?

Suurimmat tulot tieteellistä tutkimusta varten luovutetuista tiedoista vuosilta 2014–2016 olivat Tilastokeskuksella: noin 467 000 euroa vuodessa keskimäärin. Toiseksi suurimmat tulot olivat Väestörekisterikeskuksella: keskimäärin noin 363 000 euroa vuodessa. Kolmantena oli THL: keskimäärin noin 71 000 euroa vuodessa.

Verohallinto toteaa vastauksessaan, että tietolupahakemukset tieteellistä tutkimusta varten ovat melko harvinaisia, alle 10 hakemusta vuodessa. Verohallinnon tulot ovat olleet noin 11 140 euroa vuodessa. Tietoluvan maksullisuus poistettiin vuoden 2016 alussa, ennen sitä tietoluvista saatiin kerättyä maksuja vuonna 2014 yhteensä (1 lupa) 520 euroa ja vuonna 2015 (2 lupaa) 1040 euroa.

¹⁰⁷ Luonnonvarakeskus on aloittanut toimintansa 1.1.2015, kun se yhdistettiin neljästä maa- ja metsätalousministeriön alaisesta virastosta (Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT, Metsäntutkimuslaitos Metla, Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos Rktl sekä Maa- ja metsätalousministeriön tietopalvelukeskus Tike). Vuoden 2014 osalta lukuun on laskettu vain saatavissa olleet Tiken lupapäätökset (12 kpl).

¹⁰⁸ Verohallinnon osalta on otettava huomioon maksuasetuksen muutos 1.1.2016 alkaen. Muutoksen myötä vakimuotoinen sähköisessä muodossa tapahtuva salassa pidettävien verotusasiakirjojen luovutus tuli maksuttomaksi. Tietoluovutusten tulot putosivat vuonna 2016 yli 90 prosenttia edellisvuodesta (613 230 e – 55 710 e). Raportissa esitetyt luvut eivät ole Verohallinnon osalta täysin vertailukelpoisia.

Oikeusrekisterikeskuksen vastauksen mukaan ORK laskuttaa tietojen hakemiseen ja luovuttamiseen liittyvästä henkilötystä liiketaloudellisin perustein määritellyn tunti- laskutushinnan mukaisesti. Tuloja on vuosilta 2014–2016 kertynyt keskimäärin noin 1 100 euroa vuodessa.

Luonnonvarakeskuksen vastauksesta ei ilmene, että tuloja tieteelliseen tutkimukseen luovutetuista tiedoista olisi kertynyt. Luke huomauttaa, että suuri määrä tietoa luovutetaan ja hyödynnetään tutkimusryhmien välillä suoraan ohi virallisten tietopyyntötilastojen.

Trafi huomauttaa, että Trafi luovuttaa tietoja tieteelliseen tutkimukseen maksutta. Joiltain osin on olemassa myös yhteistyötä Trafin ja Tilastokeskuksen välillä, jolloin Tilastokeskus saattaa periä maksuja tekemistään poimintoista.

MML tyytyy toteamaan, ettei tuloja saada selvitettyä kohtuullisella vaivalla.

Kysymys 4: Minkälaiset taloudelliset ja henkilöstöön liittyvät vaikutukset olisi sillä, että viranomaisten välinen sähköisessä muodossa tapahtuva tietojen vaihto lakisääteisiä viranomais- tehtäviä varten olisi kaikilta osin maksutonta ja että erillisistä tietolupa- tai muista vastaavista menettelyistä luovuttaisiin viranomaisten välillä?

Taloudelliset vaikutukset vastauksissa vastasivat hyvin pitkälti tietoluovutuksista saatujen tulojen määrää. Muita taloudellisia vaikutuksia ei juuri nähty.

Tilastokeskus huomauttaa vastauksessaan, että "[v]iranomaiskäytön periaatteiden muuttaminen saattaisi lisäksi vaikuttaa Tilastokeskuksen menoihin (tietojen hankinta muilta organisaatioilta), mutta tämä olisi arvioitava erikseen".

VRK:n ja Verohallinnon vastauksissa todettiin, että tulojen menetys tulee huomioida täysimääräisenä viraston toimintamäärärahoissa.

Luke oli ainoa vastaaja, joka arvioi työstä aiheutuvien taloudellisten kustannusten määrää ja totesi arviokseen alle 5.000 euroa vuodessa.

Henkilöstöön liittyvät vaikutukset olivat vastaajilla pääsääntöisesti vähäisiä. Trafi arvioi henkilöstösäästöiksi yhden henkilötöyökkäuden, Luke 10-20 henkilötöypäivää vuodessa. Oikeusrekisterikeskuksen arvio oli alle 0,5 henkilötöyövuotta.

Väestörekisterikeskuksen vastauksen mukaan tietoluvat perustuvat hyvin pitkälti vakioehtoihin, ja "palvelujen tuottaminen kaikissa tapauksissa edellyttää käytännössä suunnittelutyötä vaativaa asiakkaan tietopalvelua koskevaa dokumentaatiota", joten VRK arvioi, ettei henkilöresurssisäästöjä juurikaan ole saavutettavissa. Päinvastoin VRK arvioi, että työmää-

rä tulee lisääntymään, jos maksuttomuus poistuu ja asiakas- ja käyttötarkoituksellisesti räätälöityjen aineistopalveluiden käyttö lisääntyy.

Verohallinto toteaa muun ohella, että ”voimassa oleva sääntely edellyttää, että Verohallinto tekee päätöksen tietojen luovuttamisesta”, eikä tietoluvista luopumisen aiheuttavista henkilöstövaikutuksista anneta arviota. Maksuttomuuden toteuttamisella Verohallinto ei näe henkilöstövaikutuksia.

MML pitää vaikutuksia vähäisinä, jos maksuttomuus koskee vain vakimuotoista tiedonvaihtoa.

THL tyytyy toteamaan vastauksenaan kysymykseen, että ”[t]alouteen ja henkilöstöön liittyviä vaikutuksia on hankalaa täsmällisesti arvioida, sillä tietojen vaihtoon osallistuvien henkilöiden työpanosta (esim. lainsäädännön selvitykset) ei välttämättä kirjata siten, että se ne olisi kohdistettavissa tietopyyntöihin”.

Kysymys 5: Mitä rajoitteita viranomaisen näkee viranomaisten välisen tietojenvaihdon maksuttomuuteen siirtymisessä sekä lupa- ja muista vastaavista menettelyistä luovuttaessa?

Verohallinnon mukaan maksuttomuuteen siirtymisessä ainoa rajoite on se, että tulonmenetys huomioidaan Verohallinnon toimintamäärärahoissa. Samoin omia määrärahojaan korostaa myös Väestörekisterikeskus. VRK huomauttaa myös, että nykyinen vakimuotoisten tietoluovutusten maksuttomuus ja toisaalta muiden VRK:n henkilötietoja vaativien tietoluovutusten maksullisuus on tuotannollisesti ja kokonaistaloudellisesti tehokkain ratkaisu myös jatkossa. ORK ei näe rajoitteita maksuttomuudessa, päinvastoin ORK kannattaa maksuttomuuteen siirtymistä.

Tietolupien osalta rajoitteita nähtiin laajemmin. Verohallinnon vastauksessa kokonaisuutena korostuvat lainsäädännöstä johtuvat esteet. Verohallinto toteaa vastauksessaan, että ”tiedonsaantia koskeva sääntely on vaikea kirjoittaa niin täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti koskemaan tiettyjä esimerkiksi verotuksen tietojärjestelmän tietoja, ettei tietoluovutus-tilanteissa olisi tarpeen käyttää harkintaa”. Verohallinto toteaa myös, että muun muassa EU-lainsäädännöstä johtuu, että tietojen käsittely on dokumentoitu.

VRK korostaa virastoon muodostunutta erityisasiantuntemusta henkilötietojen käsittelyä koskevasta yleis- ja erityislainsäädännöstä ja toteaa, että tämä erityisasiantuntemus yhdistettynä tietolupaprosessiin tekee lainvastaisen tietojen luovuttamisen epätodennäköiseksi. VRK korostaa, että se ei voi luovuttaa rekisterinpitäjänä VTJ:n tietoja, mikäli luovuttamisen lakisääteiset edellytykset eivät täyty.

Trafi korostaa tietoluvan poistumisen johtavan tietojen käytön etukäteisen valvonnan heikentymiseen ja lisäksi haasteita tuottaa käyttöoikeuksien myöntämisen valvonta. Tietolupa on mahdollistanut Trafin kontrollin siitä, että tietoa pyytävä taho hoitaa lakisääteistä tehtävää, ja että tiedot ovat käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia.

ORK pitää myös tietolupaprosessia tarpeellisenä. Keskeisenä tietolupaa myönnettäessä selvitettävänä asiana ORK nostaa esiin sen, ”täyttääkö integraation toisen osapuolen järjestelmä riittävän tietoturvatason henkilötietojen käsittelyn osalta”. ORK:n mukaan tietolupaprosessissa käydään läpi säädöserusta tiedon saamiselle, kuvataan lyhyesti tiedon elinkaari kysyvässä järjestelmässä ja selvitetään tietosuojaa koskevia kysymyksiä, kuten käyttövaltuushallinta.

Luke toteaa, että ”[t]iedon luovutuksesta olisi hyvä jäädä tietä Lukeen ja saada luovutukselle talon sisäinen päätös, johon luovutukset nojautuvat”. Tilastokeskus toteaa, että tilastoviranomainen voi EU:n tilastoasetuksen, tilastolain ja julkisuuslain nojalla luovuttaa hallussaan olevia tilastotarkoituksiin kerättyjä yksikötason tietoja vain rajoitetusti.

THL:n vastaus tähänkin kysymykseen on melko abstrakti: ”Merkittäviä rajoitteita liittyy lainsäädännön puutteisiin ja tulkinnanvaraisuuksiin. Pyrittäessä siirtymään maksuttomuuteen ja lupa- ja muista vastaavista menettelyistä luopumiseen, tulee erityistä huomiota kiinnittää sekä lainsäädännön selkeyteen että erityislakien ja yleislakien välisiin suhteisiin.”

MML puolestaan toteaa, että tietoturvaa ja tietosuojaa koskevat vaatimukset olisi joka tapauksessa jollain tavalla varmistettava myös viranomaiskäyttäjiltä. MML:n näkemyksen mukaan, mikäli lainsäädännössä erikseen todettaisiin, ettei luovuttajan tarvitsisi huolehtia tietoja pyytävän viranomaisen osalta näistä vaatimuksista, olisi tietoluvista luopuminen mahdollista.

Kysymys 6: Mitkä keskeiset viranomaisten väliset toistuvat tietoluovutukset ovat tällä hetkellä sellaisia, joita ei voida toteuttaa rekisteristä teknisten rajapintojen avulla tai katseluyhteydellä, vaan tietoja toimitetaan eri tallennusvälineillä tai paperimuodossa? Mistä syystä tietoja ei voida luovuttaa teknisten rajapintojen tai katseluyhteyden avulla?

Verohallinnon mukaan lähes kaikki toistuvat luovutukset voidaan toteuttaa myös teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla taholla on tekninen valmius. Esteenä Verohallinnon puolelta tietojen rajapintaluovutukselle voi olla se, että tieto ei ole sähköisessä muodossa. Esimerkkinä mainitaan perukirjat, jotka ovat osin vielä paperimuodossa.

VRK toimittaa paperimuodossa valmiiksi tulostettuja osoitetarroja, joita toimitetaan myös viranomaisasiakkaille näiden omasta pyynnöstä. Kertaluonteisiin tarpeisiin toimitettavien aineistojen (tiedostojen) toimittaminen on tapahtunut helmikuusta 2017 alkaen VRK:n säh-

köisen asioinnin järjestelmän kautta. Teknisen yhteyden välityksellä jatkuvasti ei toimiteta aineistopalvelun (ns. poimintapalvelu) kertaluonteiset otannat, poiminnot ja asiakasrekisterin päivitykset.

Trafin mukaan pääsääntöinen tiedonluovutusmenetelmä on suorakäyttö tai sovellus-sovellus rajapintatoteutus. Eräajopalveluna luovutetaan tietoja tiedostoina, samoin kuin erilaisia Trafin tuottamia erilaisia räätälöityjä tietopalveluja, kuten erillispoimintoja. Tiedostot toimitetaan suojatulla sähköpostiyhteydellä. Käynnissä on myös kehittämisshanke, joka voi mahdollistaa tulevaisuudessa myös erillispoiminta-aineistojen automatisoidun luovuttamisen.

Tilastokeskuksen mukaan yritysrekisterin julkisia tietoja ei ole saatavilla teknisen rajapinnan kautta. ”Toistaiseksi ei ole rakennettu ratkaisuja, joilla yritysrekisterin julkiset tiedot olisi teknisesti erotettu erikseen luettavaksi kokonaisuudeksi, vaan tietojen poiminta edellyttää erillistä työtä”.

ORK toteaa, että kaikki viranomaiskyselyt tiettyihin ORK:n rekistereihin¹⁰⁹ on mahdollista siirtää tehtäväksi teknisen kyselyrajapinnan kautta, mutta kaikki viranomaiset, erityisesti alhaisia kyselymääriä tekevät viranomaiset eivät välttämättä koe liittymistä rajapintaan mielekkäänä.

Luke toteaa, että Luken avatuista tietovarannoista tietoja löytyy internetistä. Mikäli tiedonhakija tarvitsee käyttöönsä Luken tuottamia erikoisaineistoja, tehdään tietoirrotukset henkilötyönä.

THL:n mukaan kaikki toistuvat tietoluovutukset toteutetaan teknisten rajapintojen tai katse-luyhteyksien kautta.

MML toteaa, että erilaiset kertaluonteiset massapoiminnot ovat sellaisia, joita käyttäjät eivät pysty tehokkaasti itse tekemään. Tällöin MML:n henkilötö on välttämätöntä. MML myös huomauttaa, että tietojärjestelmien kehittyessä tilanne tältäkin osin paranee jatkuvasti.

¹⁰⁹ Mainitut rekisterit ovat rikosrekisteri, sakkorekisteri, liiketoimintakieltorekisteri, konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteri ja velkajärjestelyrekisteri. Eläintenpitokieltorekisterin, kuulusrekisterin, sidonnaisuus- ja sivutoimirekisterin sekä oikeushallinnon valtakunnallisen tietojärjestelmän tilanne ei vastauksesta käy ilmi, mutta oletettavasti niiden tietoja tai ainakaan kaikkia tietoja ei ole mahdollista jakaa rajapinnan kautta.

9 Johtopäätökset

Julkisuuslain tietopyyntöä koskeva menettely

Tiedon antamisesta päättämisen sääntely on tällä hetkellä sekavaa. Julkisuuslain menettelysäännökset ovat keskeisiltä osin puutteellisia, ja on varmaa, että käytännöt vaihtelevat laajalti eri viranomaisissa. Kun lähdetään liikkeelle siitä, että viranomaiselle keskeisen työkalun, hallintopäätöksen, käyttämisen mahdollisuus on monin paikoin epäselvää julkisuuslain mukaisessa päätöksenteossa, neuvonnassa tai palvelussa, miksi sitä ikinä haluaakaan nimittää, on se merkki siitä, että julkisuuslaissa on tältä osin merkittäviä puutteita. Oikeusturvakeinoissa ja niiden soveltumisessa on monin keskeisin kohdin puutteita. Julkisuuslain tietopyyntöä koskevat menettelysäännökset ovat jo säätämisensä yhteydessä olleet puutteelliset, ja ne kaipaavat uudistusta.

Maksullisuus/maksuttomuus

Kuten edellä on käynyt ilmi, viranomaiset perivät tietosuoritteista useissa yhteyksissä maksuja. Tietosuoritteiden maksullisuus saattaa johtaa siihen, että viranomaiset keräävät paikotellen tietoja omiin päällekkäisiin rekistereihinsä. Tietojen ajantasaisuus on tällöin keskeinen ongelma, ja vanhentuneet tiedot voivat aiheuttaa merkittäviäkin oikeudenloukkauksia. Viranomaisten välisen tiedonvaihdon sujuvoittaminen on yksi keskeinen keino tehokkaampaan hallintoon pyrkimiseksi. Maksut ovat eräs tiedonvaihtoa estävä tai ainakin hidastava ja hankaloittava seikka. Laskutuksesta aiheutuu lisäksi ylimääräisiä hallinnollisia kuluja. Kuten edellä kappaleessa 4.4.5. Tiedon pyytäjää koskeva laki viitattiin siihen, että pelastuslain esitöissä on perusteltu maksuttomuutta seuraavasti: "[y]leisen edun ja ihmisten turvallisuuden kannalta on tarkoituksenmukaista, etteivät pelastustoiminta ja sen suunnittelu sekä pelastustoimen valvontatehtävät vaikeudu pelastusviranomaisten tarvitsemien tietojen maksullisuudesta johtuen"¹¹⁰. On perusteltua kysyä, minkä viranomaistoiminnan kannalta tehtävien vaikeutuminen maksullisuuden kautta olisi tarkoituksenmukaista. Vastaus toki on, ettei minkään, ja että pelastuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä on ymmärretty asia keskeisellä tavalla oikein: maksullisuus nimenomaan vaikeuttaa viranomaistehtävien hoitamista.

Maksuttomuus viranomaisten välisen vakiomuotoisen eli lähinnä rajapintojen kautta tapahtuvan tiedonvaihdon osalta olisi siksi syytä säätää laissa. Tähän kuuluu myös se, että liittymisen rajapintaan on tehty mahdollisimman vaivattomaksi. Tätä laajemmalti tiedonvaihdon maksuttomuuteen siirtymisessä on riskinä se, että viranomaiset siirtävät yksityiskohtaisten tietopyyntöjen kautta heille kuuluvia työtehtäviä rekisteriviranomaisten hoidettavaksi. Kan-

¹¹⁰ HE 257/2010 vp, s. 84.

natusta tietoluovutusten maksuttomuuteen siirtymiseen on saatu myös tietoluovutuksia tekevistä viranomaisista, kunhan maksuttomuudesta seuraava tulojen menetys kompensoidaan viranomaisten toimintamenomäärärahoissa.¹¹¹

Kokonaisuudessa voitaneen todeta, etteivät taloudelliset vaikutukset maksuttomuuteen siirtymisen myötä olisi kovinkaan suuria. Keskeisten rekisterinpitäjien osalta ja tehtyyn tietopyyntöön annettujen vastausten perusteella vuositasolla tulojen väheneminen viranomaisten välisen tiedonvaihdon maksuttomuuteen siirtymisen myötä jäisi arviolta alle kahden miljoonan euron.¹¹² Arvioon on kuitenkin suhtauduttava kriittisesti ja taloudellisten vaikutusten luotettava arviointi vaatii tarkempaa selvitystä, sillä viranomaiset eivät välttämättä ole arvioineet tulojaan yhtenäisin kriteerein. Lisäksi erään keskeisimmistä toimijoista eli Patentti- ja rekisterihallituksen tietoluovutuksista saamat tulot eivät olleet käytettävissä tässä selvityksessä.

Tietoluvat

Myös tietolupamenettelyt hidastavat ja tuottavat ylimääräisiä kustannuksia viranomaisille ja estävät siten sujuvaa tiedonvaihtoa. Tietolupamenettely on turhaa erityisesti silloin, kun laissa on säädetty tiedonsaantioikeudesta tiettyihin tietoihin ja lupapäätöksessä lähinnä toistetaan lain sisältöä. Erityisesti tiedot, jotka ovat keskeisissä perusrekistereissä, kuten VTJ:ssä ja KTJ:ssä, ja joihin ei liity erityistä suojaamisen tarvetta, tulisi olla vaivatta kaikkien viranomaisten saatavilla. Valvonta on toki tällöin järjestettävä siten, että asiaton käyttö voidaan jälkikäteen todentaa.

Tietoluvista luopumisen ajatus kohtaa kuitenkin osin vastustusta viranomaisissa. Viranomaisten argumentit tietolupien puolesta nojautuvat muun muassa tietoturvallisuuteen, kontrolliin, kv- ja EU-oikeudellisiin velvoitteisiin sekä tiedonsaajia parempaan asiantunteemukseen informaatio-oikeudellisesta sääntelystä.¹¹³

Käsitteistö

Se, mitä tarkoitetaan vakiomuotoisilla tietoluovutuksilla, vaihtelee osin eri viranomaisten hinnoittelukäytännöissä. Samoin teknisen käyttöyhteyden käsite on monimerkityksellinen. Näistä käsitteistä olisi syytä säätää uudessa tiedonhallintalaissa. Myös teknisen käyttöyhtey-

¹¹¹ Viranomaisten kantaa asiaan on esitelty selvityksen luvussa 8 ja erityisesti alaluvun 8.3 kysymyksen 5 kohdalla.

¹¹² Tietopyyntöön annettuja vastauksia viranomaisten tietoluovutuksista saamista tuloista on esitelty selvityksen luvussa 8 ja erityisesti alaluvun 8.3 kysymyksen 1 kohdalla.

¹¹³ Viranomaisten kantaa asiaan on esitelty selvityksen luvussa 8 ja erityisesti alaluvun 8.3 kysymyksen 5 kohdalla.

teyden suostumusta edellyttävä sääntely on pitkälti vanhentunutta, ja suostumusvaatimus tulisi poistaa laista.¹¹⁴

Tiedonsaantin ja -luovutukseen liittyvät säännökset erityislainsäädännössä

Tiedonsaanti- ja tiedonluovutusoikeuksien sääntely on sirpaleista ja päällekkäistä. Erityisesti näin on väestötietojärjestelmää koskevassa lainsäädännössä. Väestötietojärjestelmää koskeva lainsäädäntö tulisi arvioida kokonaisuudessaan uudestaan. Säännösten siirtäminen järkevänä kokonaisuutena yleislainsäädäntöön vähentää erityissääntelyn tarvetta. Näin päästään lähemmäs selkeämpää tiedonvaihtoa koskevaa lainsäädäntöä, mikä avaa uusia mahdollisuuksia viranomaisyhteistyössä, säästää tiedonvaihtoon liittyvissä hallinnollisissa kustannuksissa ja ennen kaikkea turvaa viranomaistehtävien tehokkaan toteuttamisen. On myös huomattava, että tietoturvallisuus ei ole vain tietojen salassapitovelvollisuuden ja käyttörajoitusten noudattamista vaan myös tietojen saatavuuden, eheyden ja käytettävyyden varmistamiseksi toteutettavia hallinnollisia, teknisiä ja muita toimenpiteitä ja järjestelyjä (valtionneuvoston asetus tietoturvallisuudesta valtioneuvoston hallinnossa, 681/2010, 3.1 § 2 k.).

¹¹⁴ Poistamista on ehdottanut tuoreeltaan myös *Oikeusministeriö*: EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö. Mietintöjä ja lausuntoja 35/2017. Helsinki 2017. Liite 4: Työryhmän eräiden jäsenten ehdotus luonnokseksi laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain muuttamisesta. s.209–220. Tosin ehdotettu uusi julkisuuslain 16.3 §: ”Viranomainen voi avata toiselle viranomaiselle mahdollisuuden saada teknisen käyttöyhteyden avulla sellaisia tietoja, jotka toisen viranomaisen on laissa erikseen säädetyin mukaan oikeus saada tehtävässään käytettäväksi.” lisää erityissääntelyn tarvetta, sillä erikseen säätäminen on tarpeen myös julkisten henkilötietojen osalta.

KIRJALLISUUSLÄHTEET

Huhtanen, Raija: Viranomaisten välinen tietojenvaihto ja yksityisen oikeusturva sosiaalioikeudessa. Teoksessa Tuomas Ojanen, Maija Sakslin, Outi Suviranta ja Ida Koivisto (toim.): Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Helsinki 2010 (Huhtanen 2010).

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. Helsinki 2008 (Mäenpää 2008).

Mäenpää, Olli: Julkisuusperiaate. 3., uudistettu painos. Liettua 2016 (Mäenpää 2016).

Sarja, Mikko: Yksityisyys ja julkisuus holhoustoimessa. Defensor Legis 5/2008, s.792–820 (Sarja Defensor Legis 5/2008).

Voutilainen, Tomi: Hyvä sähköinen hallinto. 2. painos, Helsinki 2007 (Voutilainen 2007).

Voutilainen, Tomi: Oikeus tietoon. 1.painos. Porvoo 2012 (Voutilainen 2012).

Voutilainen, Tomi – Oikarinen, Tommi: Teknisten käyttöyhteyksien sääntely. Oikeus 2/2016, s. 260–268 (Voutilainen – Oikarinen Oikeus 2/2016).

Taulukko 1. Tiedonsaantioikeus VTJ:stä (lainsäädäntö tarkastelupäivän 28.6.2017 mukaisena)

Säädös	Säädösnro	Lainkohta
Alkoholilaki	1143/1994	47 §
Asevelvollisuuslaki	1438/2007	96 §
Ilmailulaki	864/2014	24 §
Kansaneläkelaki	568/2007	85 ja 94 §
Kaupparekisterilaki	129/1979	21 a §
Laki ajoneuvoliikennerekisteristä	541/2003	11 §
Laki arvo-osuustileistä	827/1991	15 §
Laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta	1048/2016	45 §
Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista	571/2016	9 §
Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa	761/2003	13 §
Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa	579/2005	22 §
Laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa	1069/2015	28 §
Laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa	639/2015	13 §
Laki hätäkeskustoiminnasta	692/2010	19 §
Laki kaupunkiraideliikenteestä	1412/2015	11 §
Laki kotoutumisen edistämisestä	1386/2010	87 §
Laki maistraattien eräistä henkilörekistereistä	57/2005	10 §
Laki merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä	690/2010	22 §
Laki opiskelijavalintarekisteristä, korkeakoulujen valtakunnallisesta tietovarannosta ja ylioppilastutkintorekisteristä	1058/1998	4 §
Laki poronhoitajien sijaisavusta	1238/2014	21 §
Laki rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä	1664/2009	43 §
Laki sakan täytäntöönpanosta	672/2002	48 §
Laki sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta	352/2010	22 §
Laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa	255/2014	42 §
Laki ulkomaalaisrekisteristä	1270/1997	8 §
Laki vesikulkuneuvorekisteristä	424/2014	20 §
Laki yleisestä asumistuesta	938/2014	43 §
Maakaari	540/1995	7 luku 1 b §
Meripelastuslaki	1145/2001	14 ja 17 §
Pelastuslaki	379/2011	89 § 2 mom.
Pelastuslaki	379/2011	89 § 3 mom.
Pelastuslaki	379/2011	90 §
Postilaki	415/2011	38 §
Siviilipalveluslaki	1446/2007	93 §
Tartuntatautilaki	1227/2016	25 §
Valmiuslaki	1552/2011	103 §

Taulukko 2. Tiedonsaantioikeus KTJ:stä (lainsäädäntö tarkastelupäivän 3.7.2017 mukaisena)

Säädös	Säädösnro	Lainkohta
Laki eläintunnistusjärjestelmästä	238/2010	16 §
Laki hätäkeskustoiminnasta	692/2010	19 §
Pelastuslaki	379/2011	89 §
Öljyvahinkojen torjuntalaki	1673/2009	31 § 2 mom.
Öljyvahinkojen torjuntalaki	1673/2009	31 § 3 mom.

Taulukko 3. Tiedonsaantioikeus YTJ:stä (lainsäädäntö tarkastelupäivän 3.7.2017 mukaisena)

Säädös	Säädösnro	Lainkohta
Laki ajoneuvoliikennerekisteristä	541/2003	11 §
Laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta	1048/2016	45 §
Laki hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista	571/2016	9 §
Laki hätäkeskustoiminnasta	692/2010	19 §
Laki merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä	690/2010	23 §
Laki vesikulkuneuvorekisteristä	424/2014	20 §
Maakaari	540/1995	7 luku 1 b
Pelastuslaki	379/2011	89 §

LIITE 2: Lausuma

Oikeusministeriön lausuma

Oikeusministeriö katsoo, että tiedonhallinnan lainsäädännön kehittämislinjauksia selvittäneen työryhmän raportissa tuodaan esiin osin sellaisia oikeusministeriön toimialaan kuuluvan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) muutostarpeita, joiden perusteita ei ole käsitelty raportissa tarkemmin. Oikeusministeriö ei näin ollen voi kaikilta osin yhtyä työryhmän raportissa esitettyihin julkisuuslain tarkistamista koskeviin näkemyksiin.

Työryhmän jäsen

Leena Vettenranta



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1459-3394 (nid.)

ISBN 978-952-251-900-9 (nid.)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-901-6 (pdf)

Syyskuu 2017